

ARCHIV
TAPSOB
no. 118148

LES POLITIQUES D'ÉDUCATION POUR TOUS EN AFRIQUE

*Cadre
référentiel et
expérience du
Burkina Faso*

Sibry JM. TAPSOBA
Alice TIENDREBEOGO
Sabiou KASSOUM

LES POLITIQUES D'ÉDUCATION POUR TOUS EN AFRIQUE

CADRE RÉFÉRENTIEL
ET EXPÉRIENCE DU
BURKINA FASO

Sibry JM. TAPSOBA
Alice TIENDREBEOGO
Sabiou KASSOUM

ARCHIV
TAPSOB
no. 118148

Table des matières

Préface	i
Sigles et acronymes	iii
Remerciements	iv
Introduction générale	I
1. Contexte socio-économique et politique	1
2. L'état de l'éducation en Afrique	2
Chapitre I : Cadre référentiel des politiques éducatives, défis et enjeux pour l'éducation pour tous en Afrique	7
Introduction	9
1. Cadre référentiel des politiques éducatives	10
Le processus d'élaboration et de mise en place de politiques éducatives	10
La théorie du groupe ou le "jeu de l'équilibre"	12
La théorie de l'élite ou la politique en tant que "préférence de l'élite"	13
La théorie du rationalisme ou la politique comme "gain social maximum"	15
La théorie de l'incrémentiel ou la politique comme "variante du passé"	16
2. Education et croissance économique	18
Les conceptions de l'éducation	18
La théorie du "capital humain"	19
La théorie de la segmentation	20
Le constat d'une situation qui nécessite que l'école soit repensée.	20

Table des matières (suite)

3. Défis et enjeux des politiques éducatives	21
La kyrielle des contraintes aux politiques éducatives (défis)	22
L'absence de vision et de politique globale de développement	22
L'instabilité socio-politique	23
L'insuffisance de moyens financiers	23
Le manque de capacités dans l'application des politiques	24
L'absence de recherche et d'informations fiables	24
Les enjeux	24
La participation dans le processus mondial de développement	24
La mobilisation /participation des communautés	25
Assurer la croissance économique	25
 Conclusion	 26
 Chapitre II : Les politiques d'éducation pour tous au Burkina Faso	 27
 Introduction	 29
 I. Le contexte	 30
Les caractéristiques générales du pays	30
La situation de l'éducation de base	31
Le formel	31
Le non formel	34
 2. L'élaboration d'une politique globale d'éducation de base.	 35
Le séminaire de Koudougou	35
Le comité national pour l'élaboration du plan interne d'élimination de l'analphabétisme	36
 3. L'élaboration de la politique d'alphabétisation : la création des CPAF	 38
Les opérations commando	38
L'élaboration d'une nouvelle politique d'alphabétisation	40
La mise en œuvre des CPAF	41
Les résultats de la politique des CPAF	44

Table des matières (fin)

4 - Lélargissement de l'accès à l'éducation de base, les écoles satellites (ES) et les centres d'Education de Base Non Formelle (CEBNF)	46
L'élaboration de la politique et la Conférence de jomtien (1990)	46
Les études	47
Le choix des options	50
Le processus de mise en œuvre	51
Les voyages d'études	51
Les séminaires et ateliers de concertation	52
La décision politique et le mécanisme institutionnel	53
Les mesures d'accompagnement socio-politiques	54
L'atelier de validation du document du Projet	56
Les stratégies de mise en œuvre	58
Les problèmes et obstacles surmontés	60
Les facteurs de réussite de la mise en œuvre	60
Conclusion	62
Bibliographie	64

Préface

Le rôle de l'éducation en tant que facteur clef dans le processus de développement des nations a été mis en exergue par plusieurs analyses et semble être admis de plus en plus par les décideurs, comme en témoigne le nombre important de forums internationaux, de conventions et autres déclarations. Ainsi, l'éducation et le développement des ressources humaines s'inscrivent dans les stratégies de réduction de la pauvreté. De même, les bailleurs de fonds, notamment la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International, conditionnent l'allègement du fardeau de la dette à une utilisation effective des ressources dégagées dans les secteurs de base dont l'éducation et la santé. Malheureusement, en Afrique, l'état des systèmes éducatifs demeure caractérisée, plus que nul part ailleurs dans le monde, par une double insuffisance : d'une part la faiblesse de la proportion des populations ayant accès à l'éducation et, d'autre part, de fortes disparités entre les régions, entre les riches et les pauvres et entre les genres. Ainsi, au moment où le monde est entré dans l'ère des nouvelles technologies de l'information et de la communication, dominée par le savoir, en Afrique subsaharienne environ 44% de jeunes en âge de fréquenter l'école primaire n'ont pas la chance d'y aller, tandis que plus de la moitié des adultes ne savent ni lire ni écrire. Pourtant, beaucoup de pays ont initié et expérimenté des stratégies et politiques visant à assurer à tous l'éducation. Dès lors, il est utile, voire indispensable, d'analyser ces expériences pour en tirer des leçons en vue des actions plus efficaces à l'avenir. Aussi, est-il utile que soit clarifié le cadre référentiel théorique qui doit servir de socle à la formulation des politiques éducatives, en rapport avec les défis et enjeux liés à l'éducation pour tous en Afrique. Cet ouvrage participe de cette volonté en abordant la question des politiques éducatives en Afrique dans sa double dimension théorique et pratique.

La première partie réexamine la problématique des politiques éducatives à travers un rappel des modèles de processus de leur élaboration, qui ne sont pas sans lien avec les rapports de forces entre les classes de la société. Ainsi sont revisitées : la théorie du groupe ou "le jeu de l'équilibre" ; la théorie de l'élite ou la politique en tant que "préférence de l'élite" ; la théorie du rationalisme ou la politique comme "gain social maximum" et la théorie de l'incrémentiel ou la politique comme "variante du passé". La relation éducation/croissance économique est ensuite analysée en référence à la théorie du capital humain et la théorie de la segmentation. Il ressort qu'une bonne politique éducative est celle qui permet simultanément de renforcer la cohésion sociale -par la réduction du fossé entre riches et pauvres- et de poser les bases d'une croissance économique durable. Pour aboutir à un tel résultat, dans le cas des pays africains, plusieurs contraintes doivent être levées dont : l'absence de vision et d'approche holistique, l'instabilité socio-politique, l'insuffisance de moyens financiers, la faible capacité des cadres, l'absence de recherche et d'informations fiables.

La deuxième partie de l'ouvrage donne une illustration des initiatives visant à élargir l'accès à l'éducation de base. Elle décrit et analyse le processus d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques qui ont permis la création de trois cadres d'apprentissage au Burkina Faso : les Centres permanents d'alphabétisation et de formation, les Écoles satellites et les Centres d'éducation de base non formelle. L'analyse confirme le rôle de la stabilité des institutions dans la réussite des politiques éducatives. En effet, il ressort de l'étude que c'est grâce à une grande longévité à son poste (sept ans) que le Ministre de l'enseignement de base a pu acquérir une connaissance du système éducatif de base, entreprendre les réformes nécessaires, obtenir le soutien et l'adhésion des partenaires. L'étude montre aussi que les cadres africains sont à même d'initier et de mener à bon terme des réformes éducatives, à condition que la volonté politique soit suffisamment forte. Toutefois, compte tenu de la faible capacité financière des pays, l'apport des bailleurs de fonds, en dépit des conditionnalités souvent douloureuses, demeure un mal nécessaire pour soutenir la mise en oeuvre des initiatives.

Le CRDI, fidèle à sa mission d'aider les pays pauvres à trouver eux-mêmes des solutions à leurs problèmes de développement par la recherche, accorde une importance de premier ordre à l'élaboration des politiques et surtout à leur interaction avec la recherche, et à la collaboration entre chercheurs et décideurs. Le présent ouvrage s'inscrit donc dans le champ d'intérêt du CRDI et constitue un apport pour éclairer et guider la décision.

Sibry JM. Tapsoba

Directeur Régional du CRDI,
Afrique de l'Ouest et du Centre.

Sigles et acronymes

ACDI	Agence Canadienne de Développement International
AI	Alphabétisation Initiale
BAD	Banque Africaine de Développement
B.E.P.C.	Brevet d'Etude du Premier Cycle
CEBNF	Centres d'Éducation de Base Non Formelle
CEP	Certificat d'Études Primaires
CE 1	Cours Élémentaire première année
CM 2	Cours Moyen deuxième année
CNLB	Commission Nationale de Langue Burkinabè
CPI	Cours Préparatoire première année
CPAF	Centres Permanents d'Alphabétisation et de Formation
CRDI	Centre de Recherches pour le développement International
DAFS	Direction de l'Alphabétisation Fonctionnelle et Sélective
DPEBM	Direction Provinciale de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse
EBNF	Éducation de Base Non Formelle
EGE	Etats Généraux de l'Education
ES	École Satellite
ER	École Rurale
FAC	Fonds d'Aide et de Coopération
FAO	Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCB	Formation Complémentaire de Base
FJA	Formation des Jeunes Agriculteurs
FTS	Formation Technique Spécifique
IDA	Action pour le Développement International
INA	Institut National d'Alphabétisation
INDS	Institut National de la Démographie et de la Statistique
IPB	Institut Pédagogique du Burkina
IREDU	Institut de Recherche en Education
MACP	Ministère de l'Action Coopérative Paysanne
MEBAM	Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse
MESSRS	Ministère des Enseignements Secondaire, Supérieur et de la Recherche Scientifique
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONEPAFS	Office National de l'Éducation Permanente et de l'Alphabétisation Fonctionnelle et Sélective
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PIB*	Produit Intérieur Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPD	Programme Populaire de Développement
ROCARE	Réseau Ouest et Centre Africain de Recherches Éducation
SAM	Service d'Alphabétisation de Masse
SERNAPO	Service National Populaire
UNESCO	Organisations des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

Remerciements

Nous exprimons notre profonde gratitude et nos remerciements à toutes les personnes qui nous ont aidé à améliorer la qualité de ce livre.

En particulier, nos remerciements vont à :

- Monique Fredette, Catherine Daffé, et Anne Marie Diaw pour la lecture du manuscrit,
- Moussa Dramé et au personnel de l'Unité d'appui aux projets du Bureau régional du CRDI pour les supports documentaire et logistique.

Introduction générale

I. Contexte socio-économique et politique

Dans le panorama des mutations économiques et des tourmentes sociales et politiques de la plupart des pays, la principale référence faite à l'Afrique reste son incapacité de "décoller". En effet, quarante ans après leur accession à la souveraineté internationale, les pays africains se demandent toujours comment faire pour sortir du sous-développement. Cette préoccupation est non seulement d'actualité mais surtout elle apparaît plus cruciale qu'au moment des indépendances, car la situation semble s'empirer à bien des égards. Par exemple, quelques 200 millions de personnes souffrent de pauvreté monétaire en Afrique subsaharienne ; cette région présente le plus fort pourcentage et la croissance la plus rapide de la pauvreté humaine dans le monde¹. Déjà, le déclin économique, la baisse continue du revenu par habitant, et les calamités naturelles (secheresses) et humaines (guerres fratricides) ont conduit les analystes à considérer la décennie 80 comme étant perdue pour l'Afrique. En outre, l'amélioration de la croissance notée au cours de la décennie 90 a été insuffisante pour réduire de manière significative la pauvreté dans le continent.

Dans un monde en perpétuelle évolution, cette situation de retard dans le processus de développement est accentuée par l'introduction de nouvelles technologies, déplaçant ainsi le socle du développement de l'exploitation des ressources naturelles vers la génération et l'exploitation des savoirs pour maîtriser les technologies. Les autoroutes de l'information, bien qu'à leur début, offrent déjà le potentiel d'une marginalisation de la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne. Il est indispensable de bien cerner l'ampleur de cette transformation dans le processus et la nature du développement dans un monde qui devient de plus en plus "virtuel", pour mieux re-situer le rôle que l'éducation doit jouer dans le contexte africain. Tout en restant attaché à son milieu et en véhiculant les valeurs de ce dernier, le système éducatif dans son ensemble doit permettre aux sociétés africaines d'aller de l'avant et de s'insérer beaucoup plus rationnellement dans un monde en changement.

L'histoire des processus de développement sur d'autres continents nous enseigne que les situations les plus désespérées peuvent se retourner comme ce fut le cas dans les pays tels que la Corée. Au demeurant, la reprise de la croissance observée à la fin des années 90, bien qu'encore insuffisante pour juguler les maux dont souffrent les pays de la région, atteste de la possibilité de trouver la voie qui mène au développement. En outre, le vent de la démocratie qui souffle sur les pays avec ses corollaires de participation active des populations à la gestion de leurs avenir, ainsi que la naissance d'un pluralisme politique, sont des signes porteurs de changement et de renforcement des capacités des pays à tolérer des opinions contradictoires, mais complémentaires, pour

¹PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 1997*

tous les secteurs de la vie sociale, productive et politique, permettent de garantir des opportunités de développement. Pour consolider ces acquis, les pays ont besoin de réduire de manière significative le taux d'analphabétisme afin de permettre à une plus grande majorité des populations de participer de manière active aux diverses activités de développement et surtout pour accroître la productivité.

2 - L'état de l'éducation

Si les gouvernements reconnaissent l'importance de l'éducation comme élément moteur d'un processus de développement durable, les efforts entrepris jusqu'à présent ne semblent pas donner satisfaction. Le taux d'analphabétisme dépasse encore 50 % pour l'ensemble des pays de l'Afrique sub-saharienne. Par exemple, pour l'année 1999, il est de 51.4% au Sénégal, 72.2% au Burkina Faso et 69.8% au Mali. Pour ce qui est de l'efficience interne du système éducatif, les taux de redoublement des élèves sont plus élevés que sur tous les autres continents. L'on assiste donc à des taux de déperdition qui non seulement remettent en cause les fondements de l'égalité des chances d'accès à l'éducation pour tous les enfants, mais aussi rendent la perspective de l'éducation pour tous peu probable, même en l'an 2015.

Un enseignement primaire pas encore accessible à tous

Si entre 1960 et 1970, le taux de scolarisation dans le primaire en Afrique au sud du Sahara s'est accru d'environ 6,5% par an, il est retombé à 2,9% par an après les années 1980. Des progrès importants ont été faits dans le domaine du contrôle des naissances, mais le taux de croissance de la population qui est de l'ordre de 3,3% par an laisse penser qu'un taux de scolarisation annuel de 2,9% ne peut permettre au continent d'atteindre une éducation de base pour tous dans un horizon proche. Les taux de scolarisation, malgré une progression entre 1980 et 1999, restent faibles. De plus, si environ un tiers des enfants en âge d'aller à l'école y ont accès, cette proportion devient plus infime lorsque l'on examine de plus près les chiffres se rapportant à la scolarisation des filles. Ainsi, en 1999, les taux des filles en âge d'aller à l'école et qui ne la fréquentent pas sont respectivement de : 42% au Sénégal, 66.6% au Burkina Faso et 59.7% au Mali ; tandis que pour les garçons ils sont légèrement inférieurs mais demeurent relativement élevés : 26.9% au Sénégal, 51.9% Burkina Faso et 40.1% au Mali.² Par ailleurs, une analyse de la carte scolaire des pays permet de déceler la marginalisation des zones rurales dans la capacité d'accueil des enfants scolarisables.

Des enseignements secondaire et supérieur en difficultés croissantes

Dans le secondaire, la situation n'est guère meilleure. Poursuivant la logique élitiste de l'école, les tendances des gouvernements ont consisté à mettre en place des systèmes extrêmement onéreux pour les pays, instituant des internats (ou pensions) pour les élèves et des bourses. A cela, il faut ajouter l'inadéquation entre l'orientation des

²Données recueillies auprès des Ministères de l'Education de Base, Direction de l'Alphabétisation du Burkina Faso, du Mali et du Sénégal.

programmes de formation et les besoins de la société. Il s'ensuit une impossibilité de faire la transition entre les programmes actuels de formation dans le secondaire qui sont de nature généraliste et des programmes de formation qui prépareraient à des emplois.

Pour ce qui est de l'enseignement supérieur, la situation est des plus critiques car son existence est menacée par plusieurs facteurs dont :

- l'accroissement dramatique des effectifs dans des universités dont la capacité d'accueil est largement dépassée : avec l'explosion démographique, les effectifs ont doublé sinon triplé dans la plupart des universités alors que les structures sont restées quasiment les mêmes ;
- la mauvaise qualité de la formation dispensée qui est en partie liée à la croissance des effectifs ;
- le nombre de plus en plus croissant des diplômés de l'enseignement supérieur qui ne trouvent pas d'emploi. C'est l'épineux problème de la relation "formation" - "emploi", surtout lorsque l'on se réfère à la prédominance des filières littéraires et ;
- le coût unitaire de l'enseignement supérieur dans tous les pays africains est exorbitant ; ainsi, avec la crise économique, les gouvernements se trouvent souvent dans l'incapacité de verser régulièrement aux étudiants leurs bourses, entraînant ainsi des activités de protestation de ces derniers.

L'éducation de base non formelle comme palliatif aux carences du système formel

L'organisation de l'offre de l'Éducation de base non formelle (EBNF) entre dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations de la Conférence de Jomtien (1990) qui préconisent l'universalité de la scolarisation primaire en priorité et la mise en place de programmes "contextualisés" d'éducation destinés à alphabétiser les adultes, à transmettre des connaissances utiles, des compétences professionnelles et une culture générale, et à donner une éducation de base aux enfants non scolarisés ou déscolarisés très tôt.

En effet, les Ministres de l'éducation d'une quinzaine de pays d'Afrique réunis à Ségou, en mars 1995, tout en faisant de la scolarisation des jeunes une priorité, ont reconnu l'importance de l'accès de l'ensemble de la population à la connaissance et au savoir. L'alphabétisation apparaît comme le moyen privilégié permettant à chacun d'améliorer sa qualité de vie et de contribuer au développement de son pays. Or, pour diverses raisons (capacités d'accueil, éloignement, déperdition scolaire, etc.) le système formel ne peut seul espérer répondre à cet impératif d'une éducation pour tous. De ce point de vue, l'éducation de base non formelle constitue à la fois une opportunité complémentaire et un moyen de revitalisation du secteur formel d'éducation du fait de l'audace de ses innovations, de sa volonté de donner un sens à l'éducation comme facteur

de libération intellectuelle, technique, économique et sociale des populations. A cela s'ajoute le dynamisme du partenariat qui commence à s'y développer entre États, communautés et société civile, dans une démarche qui respecte les attentes, les positions et les capacités de chacun des acteurs impliqués. L'éducation de base non formelle comprend :

- L'alphabétisation qui prend en charge les personnes de plus de 15 ans ;
- La post-alphabétisation qui vise, d'une part, la mise en place au bénéfice des néoalphabètes d'activités productives génératrices de revenus ou d'allègement des travaux domestiques susceptibles de leur permettre de consolider et de réinvestir les connaissances et les techniques acquises en sessions de formation initiale et, d'autre part, la promotion dans leur vécu quotidien d'un environnement lettré en langues nationales ;
- Les modèles alternatifs d'éducation de base non formelle qui constituent des innovations enrichissant les réseaux scolaires nationaux. Ils entrent dans le cadre d'une stratégie d'expérimentation des modèles efficaces d'organisation de l'offre d'éducation articulés aux besoins d'insertion réussie des apprenants dans leur communauté et, accessoirement, d'accès par des passerelles aux réseaux formels d'éducation. Ils prennent en charge les enfants âgés de 9 à 15 ans, non scolarisés ou déscolarisés très tôt, en leur donnant accès à un cycle complet d'éducation de base à dominante pratique et professionnelle en langues nationales et en langue seconde (français ou arabe) d'une durée qui peut atteindre quatre ans.

Si l'éducation non formelle, à travers ses trois modalités sus-mentionnées, est potentiellement capable de pallier les insuffisances du système formel, elle se trouve confrontée à un ensemble de contraintes dont le manque de financement. ce problème affecte aussi l'éducation formelle. en effet, bien que les États investissent une part relativement importante de leur budget dans le secteur de l'Éducation, cela reste encore nettement insuffisant comparativement à leur PNB et par rapport aux pays développés. par exemple, le taux alloué à l'Éducation pour l'année 1997 - 98 est de 34% au Sénégal, 12% au Burkina Faso et 24% au Mali.³ Dans ces trois pays le budget réservé à l'éducation non formelle est insignifiant (1%).

Cependant, au-delà des contraintes des budgets nationaux, les choix en matière de politiques éducatives ont joué un rôle crucial dans la situation actuelle de l'éducation dans les pays africains. Les défaillances des systèmes ne sont pas sans lien avec la manière dont sont conçues et mises en œuvre les politiques d'éducation. aussi, les succès (ou les échecs) de ces politiques dépendent-ils du cadre théorique qui a présidé à leur élaboration et de la manière dont sont appréhendés les défis et enjeux que constitue l'éducation pour tous. on peut dès lors se poser la question des facteurs de réussite d'une politique éducative dans le contexte africain. Le reste de l'ouvrage vise à apporter

³Idem

un éclairage sur cette question centrale en revisitant les différentes théories sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques éducatives et la relation éducation/croissance économique (chapitre I), mais aussi en analysant trois expériences concrètes menées au Burkina Faso en matière de politiques d'élargissement de l'accès à l'éducation (chapitre II).

Chapitre I

CADRE RÉFÉRENTIEL DES POLITIQUES EDUCATIVES : DÉFIS ET ENJEUX POUR L'ÉDUCATION POUR TOUS EN AFRIQUE

Introduction

Suite à la rupture du couple éducation-développement, les économies africaines en crise semblent être de moins en moins capables d'assurer les bases d'un développement durable. On peut donc se poser la question de savoir ce que nous réserve l'avenir dans un contexte de transformation technologique et de mutations profondes, où le continent se trouve de plus en plus marginalisé.

Bien que des efforts importants aient été consentis par les gouverneurs et des progrès significatifs réalisés, il est devenu une lapalissade que de rappeler le fait que, dans la plupart des pays, les niveaux de scolarisation et d'alphabétisation restent faibles par rapport à ceux du reste du monde. De plus, cette faiblesse cache des disparités énormes entre pays, à l'intérieur d'un même pays et entre genres. Si des mesures appropriées ne sont pas prises, la crise de l'éducation pourrait s'amplifier dans les années à venir, en raison d'une jeunesse de plus en plus nombreuse et exigeante.

L'état dans lequel se trouve la plupart des pays africains confirme la nécessité de la mise en place de systèmes éducatifs qui permettraient l'accès à une éducation de qualité pour tous les enfants en âge de fréquenter l'école. Il est difficile d'imaginer une amorce de développement dans des contextes où la majorité de la population se trouve marginalisée dans le processus de développement. C'est ce qu'a réaffirmé Jomtien en mars 1990, en mettant l'accent sur les droits universels à l'éducation.

Cependant, de nos jours, non seulement l'école formelle - véhicule par essence de socialisation et d'intégration de l'individu au processus de développement - est supposée combattre l'ignorance et l'analphabétisme, mais elle est aussi et surtout interpellée pour s'attaquer à d'autres maux de la société, à savoir : résoudre les conflits ethniques et construire des sociétés intégrées ; donner le sens du patriotisme ; donner des valeurs, des aspirations et un sens de l'identité aux enfants des groupes sociaux désavantagés ; réduire les conflits dans la société en apprenant aux enfants comment vivre en communauté ; réduire les accidents de la circulation en dispensant des cours/notions du code de la route ; réduire, sinon éliminer, la pauvreté en donnant des opportunités d'apprentissage de métier ; produire des scientifiques, des chercheurs et autres experts pour sortir l'Afrique de son état de marasme ; lutter contre la drogue et les maladies sexuellement transmissibles ; surveiller les enfants pendant la journée pour que les parents puissent aller au travail. Toutes ces demandes sont non seulement une conséquence de l'incapacité de la société à résoudre ses propres contradictions liées au développement, mais aussi elles s'ajoutent aux exigences des populations vis-à-vis de systèmes éducatifs déjà minés par des difficultés internes.

Dans un tel contexte, la mise en place des politiques éducatives requiert une large concertation qui prend en compte les intérêts multiples des différents acteurs et groupes d'intérêt.

I. Cadre référentiel des politiques éducatives

De manière consciente ou inconsciente, tout cadre référentiel s'appuie sur une théorie et/ou approche des politiques. Les modèles existants de processus de mise en place ou de négociation de politiques servent à faire une représentation parfois simpliste des contextes socio-politiques souvent plus complexes. Néanmoins, ces modèles restent des instruments privilégiés d'analyse et de modélisation. Ainsi, au cours des années, les sciences de l'éducation ont développé des modèles pour nous permettre de mieux appréhender, entre autres, les processus d'élaboration et de mise en place des politiques, ainsi que les rapports de forces en action.

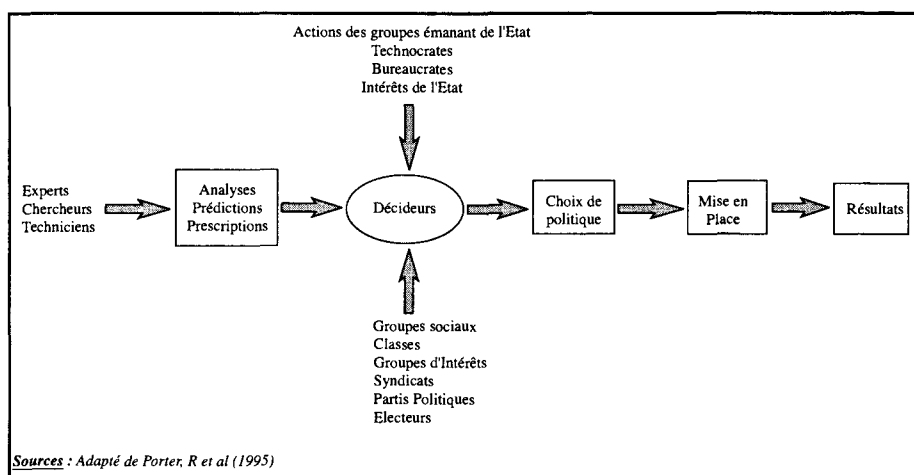
Le processus d'élaboration et de mise en place des politiques éducatives

D'une manière générale, le processus d'élaboration et de mise en place des politiques éducatives suit les étapes suivantes :

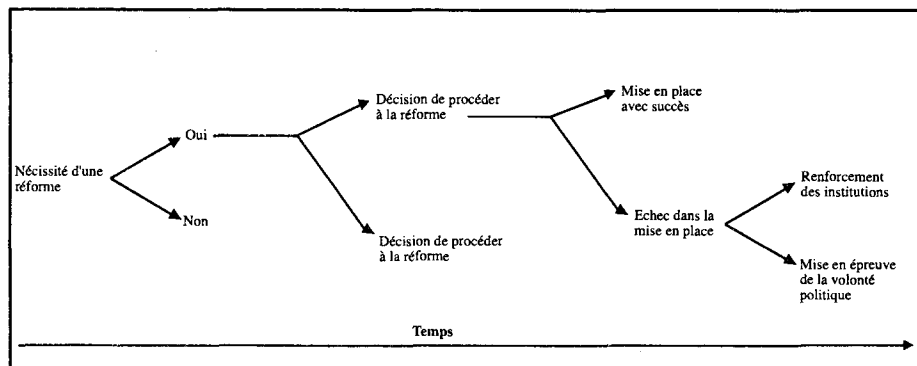
- | | |
|--|--|
| <i>a - l'identification du problème</i> | <ul style="list-style-type: none">• des demandes/exigences sont faites par les populations à l'endroit des autorités pour exiger une action/solution.
(ex. manque de salles de classes pour les enfants en âge scolaire) |
| <i>b - la formulation des propositions de politiques</i> | <ul style="list-style-type: none">• la question est soumise à une discussion• développement de propositions de politiques pour résoudre le problème (ex. classes à double flux, construction de classes à moindre coût, etc...) |
| <i>c - la légitimation des politiques proposées</i> | <ul style="list-style-type: none">• sélection d'une politique appropriée• rassemblement d'un support/consensus autour de la politique retenue• décret de la politique |
| <i>d - la mise en place des politiques</i> | <ul style="list-style-type: none">• mise en place des bureaucraties• paiement des services/bureaucraties• source de financement de la nouvelle politique |
| <i>e - l'évaluation des politiques</i> | <ul style="list-style-type: none">• analyse, revue de la politique• analyse de l'impact des politiques sur les groupes cibles• recommandations pour des changements/ajustements |

Les différentes étapes de l'élaboration et la mise en place des politiques, telles que décrites, suggèrent que le processus est linéaire, participe d'un continuum, et s'appuie de manière prépondérante sur les prédictions et prescriptions de l'expert/conseiller sur un problème donné.

Schéma 1. Le modèle linéaire de la mise en place des politiques



Toutefois, cette vision linéaire de l'élaboration et de la mise en place des politiques éducatives recèle en son sein deux présupposés majeurs : (1) elle suppose que l'expert/conseiller du décideur joue un rôle significatif dans l'orientation de la politique en question, ou tout au moins dans la présentation de la problématique devant motiver la politique ; et (2) elle suppose la réalisation/aboutissement d'un processus dans lequel l'évaluation permet de faire le feed-back sur les options retenues. Grindle et Thomas (1991) ont affiné cette conception du processus pour proposer un modèle à rameaux où la possibilité d'un échec à chaque étape du processus est envisagée. Selon eux, le processus ainsi que le contenu de la politique peuvent être à tout moment altérés du fait de la pression de ceux qui s'y opposent.

Schéma 2. Le modèle à rameaux de la mise en place des politiques

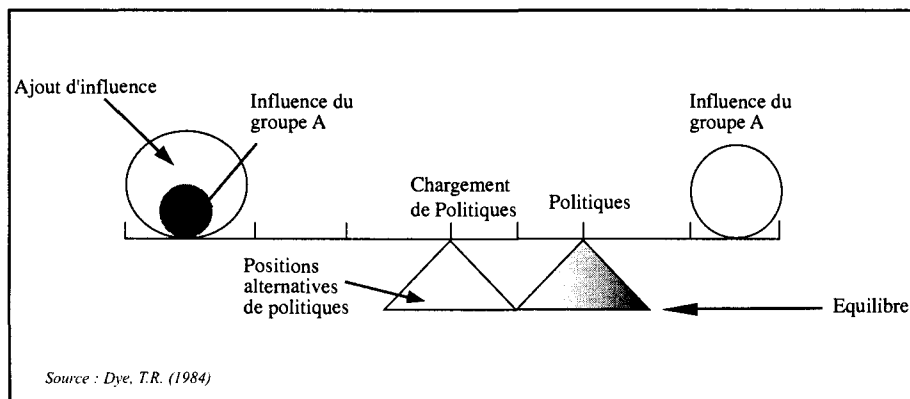
Peut être considéré comme politique éducative tout ce que le Gouvernement décide de faire dans le domaine de l'éducation. La plupart du temps, les politiques sont une combinaison d'une planification rationnelle, d'incrémentalisme, de compétition entre groupes d'intérêts, de la préférence de l'élite, et du rapport de force entre les forces politiques en place.

La théorie du groupe ou le "jeu de l'équilibre"

La théorie du groupe part du principe que l'interaction entre groupes d'individus est l'élément central dans l'élaboration des politiques. Ainsi, les individus ayant les mêmes intérêts se regroupent formellement ou informellement pour s'assurer que leurs exigences sont prises en compte par les autorités. Selon la théorie du groupe, les individus ne sont importants que s'ils adhèrent à un groupe ou représentent les intérêts d'un groupe. Dans ce contexte, la responsabilité du système est de gérer les conflits entre groupes en : (1) développant des règles du jeu ; (2) facilitant les compromis et l'équilibre des intérêts ; (3) décrétant les compromis sous forme de lois ; et (4) en s'assurant que les compromis sont appliqués.

L'influence du groupe peut être fonction du nombre, de la richesse, de la solidité institutionnelle, du leadership, de l'accès aux décideurs, et de la cohésion interne du groupe. Pour la théorie du groupe, le décideur est constamment en train de s'ajuster aux rapports de force existant entre les différents groupes. Il y a donc un processus de marchandage, de négociation et de compromis pour satisfaire aux demandes des groupes d'intérêt. L'équilibre est maintenu à travers la capacité du décideur de satisfaire aux exigences d'un groupe sans pour autant marginaliser les autres groupes.

Schéma 3. Le modèle du groupe : la théorie de l'équilibre



La théorie de l'élite ou la politique en tant que "préférence de l'élite"

La politique éducative peut aussi être conçue comme l'aboutissement des choix et préférences de l'élite au pouvoir (ou hors du pouvoir, mais contrôlant le système). Il est de coutume de supposer que la politique éducative d'un pays est le reflet de la volonté des populations. Cette perception de la politique -même dans le contexte d'émergence de systèmes de gouvernance démocratiques- relève plutôt du mythe que de la réalité.

La théorie de l'élite suggère que les populations sont d'une manière générale mal informées, et parfois dégoûtées de la politique. L'influence de l'opinion de l'élite sur les masses en ce qui concerne les questions fondamentales en éducation est plus importante que l'influence de l'opinion des masses sur l'élite. Ainsi, c'est en réalité l'élite qui façonne les contours de la politique éducative, perpétuant par le même biais les systèmes éducatifs permettant de préserver les intérêts de l'élite, mais aussi et surtout de reproduire une société dans laquelle l'élite trouve son compte.

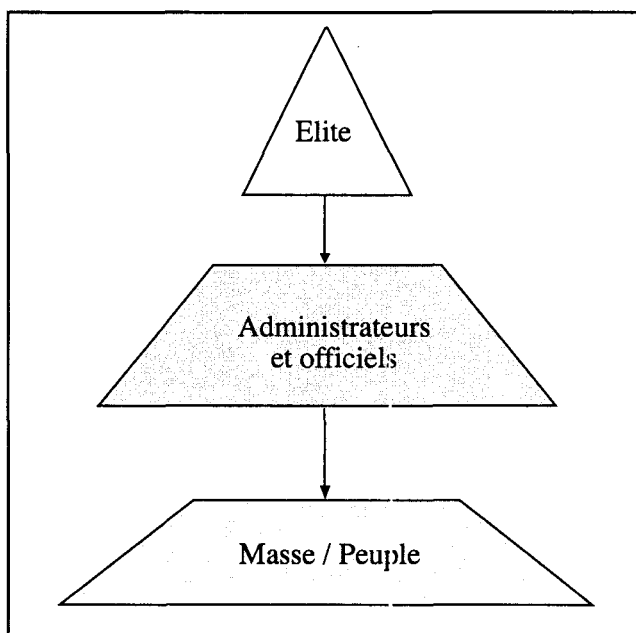
La théorie de l'élite peut être résumée comme suit :

- La société est divisée entre la minorité qui possède/contrôle le pouvoir et la majorité qui n'a pas de pouvoir. Seul un nombre infime d'individus distribue des valeurs au système éducatif ; les masses ne décident pas des politiques éducatives.

- Le nombre infime d'individus qui gouvernent la société n'est pas représentatif des masses qui sont gouvernées. Les élites sont issues de la strate socio-économique à haut revenu (i.e.bourgeoise) de la société.
- L'ascension de "non-élites" à des positions réservées aux élites doit être lente et continuelle pour maintenir la stabilité sociale et éviter les révolutions. Dans des situations de stabilité et de continuité, seuls les "non-élites" ayant accepté le consensus de base des élites peuvent être acceptés dans le cercle du pouvoir. Cela ne veut pas dire que toute divergence entre élites est exclue.
- La politique éducative dans le pays ne reflète pas les demandes et besoins des masses, mais plutôt les valeurs influentes de l'élite. Tout changement de cette politique doit être marginal (i.e. incrémentiel) et non révolutionnaire.
- Les élites sont sujettes à très peu d'influence de la part des masses.

On peut se poser la question de savoir ce que pourraient être les implications de la théorie de l'élite pour la mise en place de politiques éducatives. Il convient de souligner que selon la théorie, la notion d'élitisme signifie que la politique éducative telle qu'elle existe et se conçoit de nos jours ne reflète pas les demandes des masses autant qu'elle satisfait aux valeurs et intérêts de l'élite, d'où la question constamment revisitée de la pertinence des systèmes éducatifs actuels. A partir du moment où l'on accepte cette théorie, tout changement et/ou toute innovation apporté au système est la résultante d'une re-définition par l'élite elle-même de ses propres valeurs. Ainsi, les politiques éducatives sont fréquemment modifiées, mais rarement remplacées. Les changements dans le fondement de l'éducation se produisent uniquement lorsque des événements importants menacent le système, et que les élites dans un élan de "soudaine vision", et agissant dans l'objectif de préserver leurs intérêts, instituent des réformes. La théorie de l'élite ne suggère pas que l'élite est contre les masses, mais plutôt que la responsabilité du bien-être des masses repose sur les épaules de l'élite et non sur celles des masses.

La théorie de l'élite perçoit les masses comme largement passives, et généralement mal informées. Les actions des masses (lorsqu'elles existent) sont souvent manipulées par des élites qui cherchent à préserver leurs intérêts.

Schéma 4. Le modèle de l'élite***La théorie du rationalisme ou la politique comme "gain social maximum"***

Une politique est rationnelle si la différence entre la valeur obtenue et celle sacrifiée est positive et plus grande que celle de toute autre politique. Le rationalisme ne doit pas être compris dans le sens étroit et limitatif du gain financier/monétaire dans lequel les valeurs sociales de base sont sacrifiées pour des économies d'ordre monétaire.

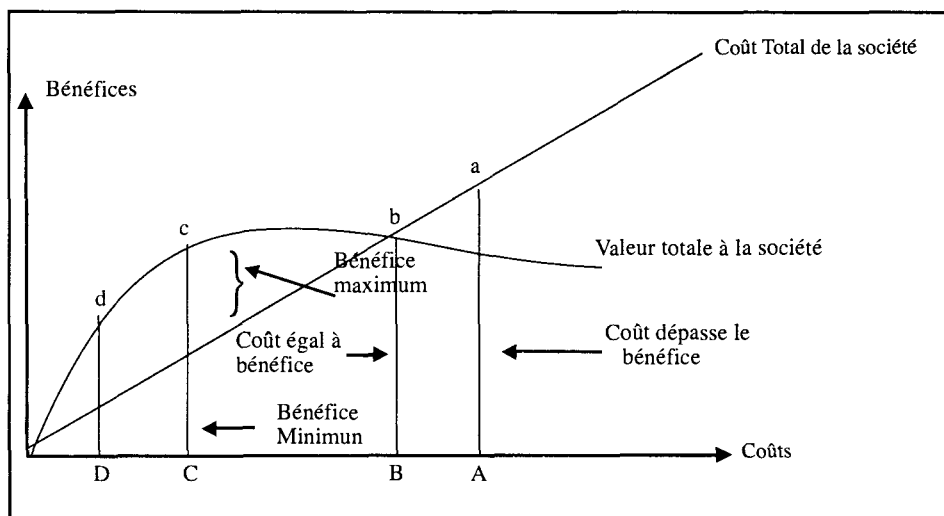
Pour aboutir à une politique rationnelle, les décideurs doivent :

1. connaître toutes les valeurs de la société et leurs poids respectifs ;
2. connaître toutes les alternatives de politiques existantes ;
3. connaître toutes les conséquences de chaque alternative ;
4. calculer le ratio du coût de chaque gain de la politique à mettre en oeuvre ;
5. choisir l'alternative la plus efficiente.

Le processus d'élaboration, d'adoption et de mise en place de politique éducative rationnelle sous-entend (1) une compréhension globale des valeurs de la société ;

(2) l'existence des informations appropriées sur les alternatives de politiques ; (3) la capacité d'analyse permettant de prédire de manière précise les conséquences des alternatives, ainsi que la capacité de calculer avec exactitude le rapport coût/bénéfice.

Schéma 5. Le modèle du gain social maximum

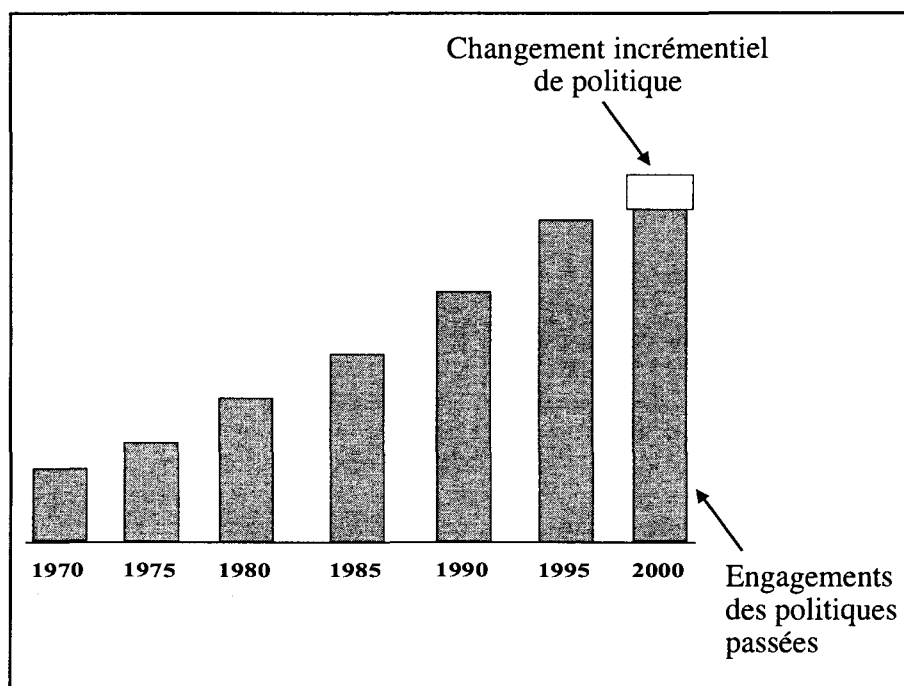


La théorie de l'incrémentiel ou la politique comme «variante du passé»

Selon Lindblom (1968), les décideurs ne passent pas en revue chaque année les politiques existantes, n'identifient pas les buts et objectifs de la société, ne recherchent pas systématiquement à savoir les coûts associés à chaque alternative de politique. Tout au contraire, pour des raisons de temps, d'information, de capacités d'analyse et de coût associé à toute nouvelle politique, les décideurs prennent comme base de départ les politiques existantes. Ainsi, l'attention des décideurs est portée sur les alternatives permettant de modifier les politiques existantes sans pour autant remettre en cause les fondements de celles-ci. C'est le cas typique de l'éducation en Afrique où tous les décideurs s'accordent sur sa non pertinence, mais où rares sont ceux qui s'engagent dans une optique de changements profonds. Selon la conception incrémentielle, les décideurs - tout en n'étant pas toujours d'accord avec les politiques existantes - reconnaissent, cependant, la légitimité des programmes en cours et acceptent de manière tacite de perpétuer des politiques souvent décriées. Les causes invoquées pour l'approche incrémentielle des politiques sont multiples, mais les principales sont : le manque de temps, la faible capacité d'analyse et l'insuffisance de moyens financiers pour explorer d'autres alternatives.

Il faut ajouter que la plupart du temps, les décideurs se résignent à poursuivre les politiques en cours du fait de l'incertitude associée aux conséquences de nouvelles politiques. En fait, il est plus prudent de se limiter aux programmes connus et testés (même si ceux-ci ne sont pas fonctionnels) que de prendre le risque d'initier des politiques dont la mise en place pourrait entraîner des bouleversements importants dans le système en cours. Il y a là une gestion du risque, et rares sont les décideurs qui mettraient en péril leur sécurité de fonction pour s'aventurer dans des programmes et politiques dont ils maîtrisent très peu les aboutissants. De plus, le processus d'élaboration et de mise en place d'une nouvelle politique exige du temps. Dans le contexte actuel d'instabilité politique qui caractérise la plupart des gouvernements, la "durée de fonction" d'un ministre encourage rarement des initiatives dont les retombées sont du domaine du long terme.

Schéma 6. Le modèle incrémentiel



2 - Éducation et croissance économique

Après une quarantaine d'années d'indépendance et d'investissements dans des systèmes éducatifs en péril, il n'est pas exagéré de dire que pour la majorité des pays africains au sud du Sahara, l'amélioration de l'efficacité des systèmes scolaires n'est pas perçue comme la grande préoccupation de l'heure. En fait, contrairement aux autres continents, le lien entre éducation et croissance économique en Afrique ne semble pas être apprécié à sa juste valeur au point où la crise économique actuelle entraîne des réductions budgétaires dans le secteur social de manière générale et dans l'éducation en particulier. Au regard des priorités de stabilité sociale et politique, de conflits inter-ethniques, de crise économique et de son corollaire d'ajustement structurel, de sécheresse et de famine, les activités en éducation sont placées bien loin derrière les grands chantiers d'agriculture, de retenue d'eau, de construction de route, etc.

C'est dans un contexte généralement caractérisé par un fond de crise latente que se situent les politiques éducatives dans les pays d'Afrique subsaharienne. Les pays ont tenté des séries d'innovations ou de réformes, bien intentionnées pour la plupart, dont le manque de réussite a démontré a posteriori la complexité des phénomènes auxquels faisaient face à la fois techniciens et décideurs.

Il est unanimement reconnu qu'une bonne politique éducative est une condition sine qua non pour une gestion rationnelle du système éducatif. Bien que des structures de planification et des unités d'appui à la prise de décisions fussent installées dans la plupart des ministères, les objectifs de scolarisation retenus au début des années 60 n'ont pas été atteints.

Les conceptions de l'éducation

Deux conceptions de l'éducation, pas nécessairement opposées, se côtoient : d'une part l'éducation comme instrument de croissance économique, et d'autre part l'éducation comme moyen d'égalisation sociale et de mobilité socio-économique. Les politiques éducatives élaborées et leur mise en place dans les pays sont fonction de la conception de l'éducation, et le rapport input/output (ou l'efficacité interne du système) est lié à la vision du rôle que l'éducation doit jouer dans la société.

Dewey (1916) soulignait que l'éducation représente un moyen de progrès social et de transformation des jeunes en vue de créer une société future meilleure. Placée dans ce contexte, cette perception de l'éducation et de son rôle coïncide avec la prolongation de la scolarité obligatoire dans les pays développés. En fait, deux opinions divergentes étaient déjà répandues au 19^e siècle. La plupart des gens craignaient davantage les conséquences de l'instruction des pauvres que les effets de leur ignorance. Il y avait une crainte qu'en fournissant un enseignement scientifique aux classes laborieuses, on perturberait les fondements de la société et que toute modification à ce niveau entraînerait l'effondrement total de la structure sociale. Cette conception contraste avec celle selon laquelle l'accès des masses laborieuses à l'éducation permettrait la réduction

problèmes liés à la criminalité et toute autre forme de désordre social. De plus, l'éducation apparaît comme un moyen d'égalisation des classes et de façonner un nouvel ordre social en réduisant au maximum les inégalités socio-économiques.

Ces deux conceptions de l'éducation existent toujours, et sans une vision ou projet clair de société, elles contribuent à entraver l'expansion tant quantitative que qualitative des systèmes éducatifs.

La théorie du "capital humain"

Denison (1962), Schultz (1961) et Becker (1964) ont démontré que l'éducation contribue respectivement à la croissance économique et à l'augmentation du revenu des personnes éduquées. Par la suite, les partisans de la théorie du capital humain ont suggéré qu'en haussant le niveau d'éducation, il en résulterait un revenu plus élevé par habitant (Harbison et Myers, 1964) et une plus grande rentabilité (Layard, R. et Pscharopoulos, 1974 ; Carnoy et al., 1983). Il est donc établi que l'investissement en éducation dans le sens de la démocratisation de l'accès aux divers niveaux et types d'enseignement, et plus particulièrement le niveau d'éducation primaire, devrait en toute logique contribuer non seulement à l'essor économique, mais aussi à une meilleure répartition du revenu. Pour certains chercheurs, le rendement économique de l'investissement en éducation, calculé en fonction des écarts de revenu, est beaucoup plus élevé dans les pays en développement. D'autres vont plus loin en soulignant que la rentabilité de l'investissement dans les ressources humaines est supérieure à celle de l'investissement en biens d'équipement.

Toutefois, cette vision du rôle de l'éducation dans la croissance économique a été remise en cause, suite au constat sur le terrain des résultats obtenus dans le contexte de crise des années 70 et même après. Soulignons que le capital humain désigne le stock de connaissances, qualifications, compétences et autres qualités valorisables économiquement et incorporées aux individus. Il concerne, outre les qualifications, les états sanitaire, nutritionnel et hygiénique des individus.

Dans son article provocateur *'Where has all education'*, L.Pritchett (1996) estime que l'impact du niveau d'éducation de la main-d'oeuvre sur le taux de croissance du produit par travailleur est faible, voire négligeable. Ses estimations étaient basées sur le calcul du nombre moyen d'années passées à l'école par la population active, converti en mesure du capital éducatif. Plus récemment, E.Sacredoti et al. (1998) ont analysé les facteurs de la croissance de six pays africains après avoir révisé le mode d'estimation du capital humain. Ils l'ont estimé dans un premier temps par le niveau moyen d'éducation dans la population active et, dans un second temps, comme fonction aussi bien de la distribution de l'éducation dans la population active que du salaire relatif (mesurant la productivité relative du travail). Les résultats obtenus montrent que si la croissance du capital physique, en particulier le capital privé, contribue fortement à la croissance du produit, la contribution du capital humain est en revanche insignifiante.

Au total, cependant, la plupart des recherches menées au cours de la même décennie 90 [Barro (1991) ; Levine and Renelt (1992) ; Benhabib and Spiegel (1994), etc.] ont conclu que l'éducation est positivement corrélée à la croissance du produit intérieur brut par tête des pays.

Au-delà des controverses méthodologiques quant à la mesure du capital humain et de son impact sur la croissance, une leçon essentielle qu'on peut tirer est que : les politiques éducatives pour qu'elles aient de chance d'être des facteurs de croissance doivent être un élément d'une politique de développement globale.

La théorie de la segmentation

La théorie de la segmentation se base sur une conception dialectique du développement et est centrée sur l'idée de dualité ou de dépendance dominant/dominé, centre/périphérie, urbain/rural pour rendre compte des multiples facettes des déséquilibres du sous-développement. La croissance économique ne suit pas des lois universelles de développement par étapes, et le sous-développement est un problème structurel dont les causes principales résident dans la dépendance économique et sociale. Dans une telle analyse, l'école (véhicule par excellence du système éducatif) ne peut être considérée comme mécanisme d'égénéralisation des revenus, mais plutôt comme une institution au service du groupe dominant (Bowles et Gintis, 1976).

Cette vision de l'école comme instrument de reproduction sociale ou de renforcement des inégalités socio-économiques se retrouve dans de nombreux travaux dont les plus célèbres sont ceux de Bourdieu et Passeron (1970) ; Beaudelot et Establet (1971) ; Illich (1972) et Litt (1980).

Il est important de souligner que les deux théories ci-dessus présentées ne s'excluent pas, et sont même complémentaires. En tant que facteur d'augmentation des revenus des individus et de croissance économique, l'éducation est par le même biais un élément "facilitateur" pour passer d'un segment de la société à un autre, c'est-à-dire un instrument de mobilité sociale et de réduction des inégalités socio-économiques, en particulier pour les couches sociales défavorisées. Cette complémentarité des fonctions de l'école est fondamentale dans l'élaboration des politiques éducatives dans la mesure où celles-ci devraient, d'une part, contribuer à renforcer la cohésion sociale en réduisant le fossé entre les nantis et les moins nantis et, d'autre part, poser les bases d'une croissance économique.

Le constat d'une situation qui nécessite que l'école soit repensée

Quelle que soit la conception de l'éducation retenue par tel ou tel pays, force est de reconnaître qu'à la suite des progrès réalisés dans les années 60, le diagnostic actuel de l'éducation en Afrique laisse un goût d'amertume et peut se résumer comme suit :

• Les taux de scolarisation restent faibles ; même dans les pays où des progrès importants avaient été réalisés dans le domaine de la scolarisation, ces taux connaissent parfois des régressions⁴ ;

• La population ne bénéficie pas d'un accès satisfaisant aux diverses formes d'éducation, en particulier la population féminine ; de plus la masse critique indispensable pour inverser la situation semble difficile à atteindre ;

• La qualité de l'enseignement est de plus en plus remise en cause du fait de l'incapacité de l'Etat et des communautés à équiper les institutions scolaires du minimum de matériel ;

• Les infrastructures scolaires se dégradent d'année en année ;

• L'absence d'ouvrages pédagogiques ainsi que la formation précaire des enseignants rendent illusoire tout rendement interne maximum ;

• Le contenu de l'enseignement n'est pas en adéquation avec les besoins des populations ;

• Le secteur non-formel (éducation non scolaire) prend de l'ampleur dans tous les pays mais ses contours et son impact sont mal cernés.

Il ne faut cependant pas sombrer dans un pessimisme excessif, dans la mesure où des processus de réadaptation des systèmes éducatifs par rapport aux besoins d'un développement économique et social sont en cours dans plusieurs pays. En s'appuyant sur des analyses pertinentes, des recherches approfondies, certains pays mettent à profit l'expertise nationale pour mener la réflexion sur les formes d'une "école nouvelle".

3 - Défis et enjeux des politiques éducatives

C'est dans un contexte caractérisé par un fond de crise économique, sociale et politique que se situent les politiques éducatives dans les pays africains. En fait, la crise du système éducatif est le reflet de celle qui secoue la société toute entière. Comme indiqué plus haut, les politiques éducatives, pour l'ensemble, semblent se résumer à une série d'innovations ou de réformes bien intentionnées, mais dont le taux de réussite démontre, fort malheureusement, a posteriori la complexité des phénomènes en présence.

⁴Si entre 1960 et 1970, le taux de scolarisation dans le primaire s'est accru d'environ 6,5% par an, ce taux est tombé à 2,9% après les années 1980. Voir *The World Bank's Education in Sub-Saharan Africa : Policies for Adjustment. Revitalisation and Expansion*, Washington DC., The World Bank, 1988 p.28.

Il est évident que dans des systèmes éducatifs hérités d'une culture exogène le poids des forces externes est parfois plus fort que celui des forces internes⁵. Il est tout aussi important de souligner que l'approche incrémentielle mentionnée plus haut a surtout servi à promouvoir une expansion linéaire des systèmes éducatifs qui, de toute évidence, nécessitaient des bouleversements profonds.

La kyrielle des contraintes aux politiques éducatives (défis)

Les gouvernements, institutions, communautés et individus en Afrique rencontrent des défis liés aux transformations rapides résultant du phénomène de la globalisation, des innovations technologiques, de la démocratisation et de la dégradation de l'environnement, pour ne citer que ceux-ci. La rapidité et la complexité de ces changements, ainsi que la myriade des facteurs qui les affectent peuvent à tout moment contribuer à mettre un frein au processus de développement.

Dans le domaine de l'éducation, plusieurs contraintes peuvent être signalées, parmi lesquelles on peut retenir l'absence de vision et de politique globale de développement, l'instabilité socio-politique, l'insuffisance de moyens financiers, les lacunes dans la capacité d'application des politiques, et l'absence de recherche et d'informations fiables.

L'absence de vision et de politique globale de développement

Comme il a été suggéré plus haut, la crise des systèmes éducatifs est une manifestation à un niveau micro de la crise qui secoue la société dans son ensemble. Ainsi toute solution à la crise de l'éducation passe nécessairement par une solution à la crise globale de la société. La possibilité d'un système éducatif performant dans un système économique et politique en défaillance peut être envisagée, mais reste faible.

La mise en place de politiques éducatives appropriées repose sur une consultation large des différents groupes sociaux, consultation qui se fonde sur une conception claire et précise de la vision de développement et des objectifs à atteindre à travers les politiques. La nécessité de faire de la prospective et de pouvoir préciser clairement aux différents acteurs de la société où l'on va est primordiale dans l'élaboration des politiques.

De même, le type d'individu à former ainsi que son rôle dans la société nouvelle à bâtir nécessitent un débat large regroupant les différents acteurs afin de mobiliser les populations en vue d'aboutir à des consensus autour des questions de développement.

⁵Cet ouvrage a choisi de ne pas s'attarder sur les effets de la colonisation sur les politiques éducatives. Il est clair pour nous que le passé colonial des pays à une influence sur le contenu et la nature des politiques en place. Cependant, des écrits abondent dans le domaine et il n'est pas nécessaire de se répéter. De plus, nous sommes convaincus qu'après quarante ans d'indépendance, certains échecs (et succès) trouveraient leurs fondements sur le plan interne.

L'instabilité socio-politique

L'élaboration et la mise en place de politiques éducatives requièrent du temps et une stabilité socio-politique. S'il est admissible que des actions ponctuelles de réformes puissent être initiées et appliquées dans des délais relativement courts, il est difficilement concevable de voir une politique éducative élaborée et appliquée à la "sauvette" ; une telle approche serait une garantie de l'échec de cette politique.

Bien qu'un vent de démocratie semble souffler sur le continent africain et en particulier sur l'Afrique sub-saharienne, il faut reconnaître que la longévité des responsables des systèmes éducatifs pose problème. Généralement, en Afrique, un ministre reste en poste pendant une courte période (deux ans environ), le temps de changer ses meubles, pourvoir son parc automobile et procéder au renouvellement de son équipe. Après quoi, il est temps pour ses supérieurs (Président et/ou Premier Ministre) de le remercier, car dans l'entre-temps les élèves et étudiants ont investi les rues. Pourtant, le large débat autour de la question éducative nécessite une paix d'esprit et des coeurs en vue de bâtir une unité de support aux politiques adoptées. En outre, le fonctionnement au ralenti, pour ne pas dire l'absence, des institutions législatives, rend difficile tout processus d'adoption ou de ratification des politiques éducatives. Cette ratification est, cependant, nécessaire pour légitimer les politiques et minimiser ainsi les risques de contestation de groupes sociaux ou d'intérêt.

L'insuffisance de moyens financiers

La question des ressources financières a été largement abordée par les recherches sur l'élaboration des politiques. Il convient de souligner que le processus de consultation des populations à la base pour l'élaboration des politiques éducatives en lui-même nécessite des moyens financiers que les pays ne possèdent généralement pas. Ainsi, il arrive qu'entre l'idée de départ -souvent de bonnes intentions- et les politiques finalement élaborées et adoptées, il y a l'influence de celui (ou ceux) qui finance le processus. Cette influence peut se faire de manière subtile à travers la contribution de l'expertise mise "généreusement" à la disposition du pays.

L'application sur le terrain des politiques nécessite aussi des moyens. Par exemple, il ne sert à rien de clamer tout haut sa politique d'accroissement des taux de scolarisation des enfants en âge d'aller à l'école si de nouvelles classes ne peuvent être construites et des enseignants en nombre suffisant recrutés.

Le manque de capacités dans l'application des politiques

La réussite des politiques éducatives est fonction non seulement de la capacité de conception de ces politiques, mais aussi et surtout de la capacité de leur application à tous les niveaux. Généralement, les analyses et critiques portent sur les cellules de planification. Cependant, il est prouvé que d'autres acteurs tels que, par exemple, les directeurs régionaux de l'éducation et les directeurs d'établissements scolaires jouent des

L'absence de recherche et d'informations fiables

Les politiques éducatives initiées dans bon nombre de pays s'appuient sur des recherches et des données provenant des acteurs externes au continent. Cet état de fait ne saurait être synonyme d'un manque de capacités locales, dans la mesure où en réalité les institutions étrangères s'appuient sur des chercheurs et experts locaux pour la collecte et l'analyse des données primaires. Ces données de base sont raffinées et représentées sous des emballages plus attrayants pour fournir aux décideurs les informations nécessaires à la prise de décision.

Il y a donc un paradoxe, car c'est au moment où les bailleurs de fonds (partenaires techniques et financiers, selon l'appellation de Ségou) s'appuient de plus en plus sur les nationaux, que les autorités font peu appel à l'expertise locale. L'action du Réseau Ouest et Centre Africain de Recherches en Éducation (ROCARE) dans ce domaine commence à faire des vagues, mais il n'est pas rare d'entendre des autorités dire qu'il y a suffisamment de recherches. La non-utilisation des recherches représente l'une des contraintes majeures aux politiques, en ce sens que les écueils ne sont pas évités et les opportunités ne sont pas maximisées.

La recherche n'est pas neutre ; l'on ne saurait s'appuyer sur les recherches des autres pour assurer son propre développement. L'expérience de 40 ans d'indépendance des pays en témoigne : l'affranchissement se fait par le savoir que l'on génère (ou tout au moins contribue à générer).

Les enjeux

Pour être admis dans le cercle des nations indépendantes, les pays africains devront participer aux enjeux du nouveau monde, ce qui ne peut être possible sans une mobilisation/participation des communautés.

La participation dans le processus mondial de développement

Le phénomène de globalisation des rapports économiques tout en donnant des opportunités de développement pourrait entraîner une marginalisation plus accrue du continent africain. Le nouvel ordre (économique) mondial est en train de se créer sans l'Afrique.

Il apparaît de plus en plus évident que, dans le nouveau monde qui se crée, l'importance réservée aux pays et continents ne sera plus fonction de la quantité des ressources que recèlent les sous-sols, mais de la capacité de s'adapter aux transformations et de contribuer de façon significative à la génération de nouveaux savoirs et de nouvelles technologies. L'exemple du Japon et des pays de l'Asie de l'Est en est révélateur⁷

⁶ Voir ROCARE (1997), *Négligée et Sous-estimée : la Recherche en Éducation en Afrique Centrale et occidentale*.

⁷ Pour plus d'informations sur ce sujet, se référer à : The World Bank (1995), *the East Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press.

Cependant, force est de reconnaître que les systèmes éducatifs nécessaires à de telles innovations et inventions technologiques sont dans un état de délabrement total. Il suffit de visiter des institutions telles que Fora Bay Collège (Sierra Léone), et University of Kampala (Ouganda) pour se rendre compte de l'ampleur du désespoir.

Une revitalisation des systèmes éducatifs à travers la mise en place de politiques appropriées pourraient contribuer à donner la formation nécessaire à une telle participation dans le concert des Etats.

La mobilisation/participation des communautés

Au fil des années, et plus particulièrement dans les pays où l'Etat avait des ressources par le biais de la vente des matières premières, les communautés se sont accommodées de leur participation minimale au financement de l'éducation. Il s'en est suivi une désaffection des populations vis-à-vis des systèmes éducatifs.

L'un des enjeux des politiques éducatives consiste à mobiliser les populations dans l'optique d'une participation plus active au processus de développement. Du fait du fort taux d'analphabétisme en Afrique, le taux de participation des populations au développement est plus faible que dans les autres continents. La mobilisation des populations contribue aussi à donner un sentiment d'appropriation (ownership) des décisions prises et surtout à canaliser les énergies des uns et des autres vers des questions essentielles de développement.

Il s'ensuit une prise en charge par les populations elles-mêmes de leur processus de développement et un renforcement du processus démocratique. Cela est particulièrement important dans des contextes où certains segments de la société (femmes, personnes castées) se trouvent marginalisés dans le processus actuel de développement.

Assurer la croissance économique

La croissance économique tant recherchée dans les pays africains ne peut être réalisée et soutenue qu'avec une masse critique de ressources humaines qualifiées. L'investissement réalisé par les pays de l'Asie de l'Est dans le domaine des ressources humaines témoigne de la nécessité de faire des choix stratégiques à long terme pour garantir l'amorce d'une croissance économique.

La croissance économique se fera avec toutes les couches sociales. Il est donc impératif que dans l'élaboration et la mise en place des politiques éducatives, une attention particulière soit accordée aux enfants des milieux ruraux défavorisés.

Conclusion

La problématique des politiques éducatives et des enjeux de celles-ci dans le processus de développement ne peut être posée que dans ses rapports avec un environnement politique, économique, et social. Du point de vue théorique, l'éducation est l'un des facteurs qui contribuent à la croissance économique à travers la productivité des travailleurs et une répartition plus équitable des revenus.

Le problème pour les pays africains n'est donc pas l'éducation en fonction des besoins de main-d'oeuvre, ou l'éducation pour la rentabilité économique, mais bel et bien un problème d'équité dans la répartition de la couverture éducative, d'autant plus que sur le plan économique cet objectif n'est pas en contradiction avec la croissance économique. Si l'on admet que le secteur moderne de l'économie ne puisse pas à court et long terme absorber ceux qui sortent du système éducatif, il est tout aussi admissible qu'en améliorant le niveau d'éducation de la population en général, la productivité du secteur informel s'accroîtrait. Cela sera bénéfique à l'économie au regard du rôle de plus en plus prépondérant que joue le secteur informel.

Les efforts de mise en place des politiques éducatives se heurtent à une multiplicité de facteurs internes et externes étroitement liés, dont les plus importants semblent être la dépendance externe (aussi bien sur le plan du financement des politiques que sur le plan de l'expertise) et l'instabilité socio-politique. De plus, l'absence de vision globale de développement et de politique réelle de démocratisation de l'accès à l'éducation a pour résultat que les réformes et autres innovations entreprises restent partielles. Il est donc évident que malgré les contraintes de tous ordres (essentiellement de survie), la volonté politique est primordiale pour imprimer un réel changement des systèmes éducatifs, tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

Il est important de souligner que, paradoxalement, le pouvoir au lieu de mettre la volonté politique au profit du changement peut constituer un frein à toute innovation en y opposant le principe de cohérence de l'approche incrémentielle.

Chapitre II

**LES POLITIQUES D'ÉDUCATION POUR TOUS AU
BURKINA FASO : LES CENTRES PERMANENTS
D'ALPHABÉTISATION ET DE FORMATION (CPAF),
LES ÉCOLES SATELLITES (ES) ET LES CENTRES
D'ÉDUCATION DE BASE NON FORMELLE (CEBNF)**

Introduction

Le système éducatif burkinabè hérité de la période coloniale a fait l'objet de beaucoup d'interrogations depuis l'indépendance du pays en 1960 dont la principale est comment obtenir une meilleure adéquation aux besoins du milieu et une plus grande efficacité au regard des nécessités du développement. Dans cette perspective un certain nombre de dates ont cristallisé les tentatives de réforme du système :

- en 1962 c'est la réforme des programmes et la création de l'école rurale ;
- en 1974 la mise en place de la Formation des Jeunes Agriculteurs (FJA) ;
- de 1979 à 1984 la mise en oeuvre d'une réforme globale de l'éducation ;
- en 1986 la proposition de création de l'école révolutionnaire burkinabè, réforme qui n'a pas connu de début d'application.

Les tentatives de réforme prenaient en compte les systèmes formel et non formel. Mais dans l'ensemble, les résultats ont été en deçà des attentes sur le plan tant quantitatif que qualitatif.

A partir de 1984, l'idée d'accorder la priorité à l'enseignement primaire sur les autres ordres d'enseignement l'emporte. La création du Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse (MEBAM), en 1988, est venue concrétiser ce souci de rendre prioritaire l'enseignement primaire et de lutter contre l'analphabétisme des adultes. Dès cette époque, l'accent va être mis sur l'amélioration de l'offre et de la qualité de l'éducation de base et sur une meilleure participation des collectivités locales et des communautés à l'effort éducatif. Ainsi, en 1988, donc avant Jomtien, fut élaboré un cadre de réflexion et d'action portant sur l'élargissement du concept d'éducation de base et la promotion d'initiatives dans ce sens. Depuis cette date, un certain nombre d'études ont été menées permettant une meilleure connaissance du système, de ses dysfonctionnements et de ses insuffisances. Cela a permis de poser les bases des réformes à mettre en place pour en stimuler le développement et en améliorer l'efficacité et la pertinence. C'est dans ce cadre que le Burkina Faso a mis en oeuvre une politique d'élargissement de l'accès à l'éducation de base avec la création des Centres Permanents d'Alphabétisation et de Formation (CPAF), des Écoles Satellites (ES) et des Centres d'Éducation de Base Non Formelle (CEBNF).

La présente étude se propose de décrire et d'analyser le processus d'élaboration et de mise en oeuvre de cette politique, ses succès et ses insuffisances, ainsi que les problèmes rencontrés. Une appréciation adéquate de ces éléments requiert une connaissance du contexte dans lequel a été initiée et conduite la politique d'éducation pour tous.

I. Le contexte

Les caractéristiques générales du Burkina Faso

Le Burkina Faso s'étend sur 274 200 km². Pays enclavé situé à environ 1 000 km de la mer, il est limité au sud par la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Togo et le Bénin, à l'est par le Niger, au nord et à l'ouest par le Mali. Situé dans la zone soudano-sahélienne, le pays est caractérisé par l'irrégularité des précipitations et des périodes de sécheresse catastrophiques.

La population burkinabè est issue d'un brassage entre une multiplicité de groupes ethniques : une soixantaine dont chacune possède sa langue. En 1991, la population comptait 10 millions d'habitants, le taux de croissance était de 2,64%. Les projections démographiques de l'Institut National de la Démographie et de la Statistique (INDS) estiment alors la population du pays à 12 millions d'habitants en l'an 2000. Le taux de mortalité générale est de 17 pour 1000 et celui de la mortalité infantile 134 pour 1000. La population est essentiellement rurale (90 %). En 1990, les jeunes de moins de 15 ans représentaient 49,1% de la population, tandis que les femmes en formaient plus de 51%. La population burkinabè est très mobile. Il existe une tradition d'émigration vers le Ghana et surtout la Côte d'Ivoire qui compte actuellement environ deux (02) millions de ressortissants burkinabè. Les transferts de revenus de ces travailleurs expatriés constituent une part non négligeable du revenu national du Burkina Faso. La soixantaine d'ethnies peuplant le pays a son propre véhicule linguistique. Le français est la langue officielle. Le Burkina Faso est l'un des pays les plus pauvres de la planète. Avec un produit intérieur brut (PIB) par habitant de 230 dollars US en 1995, il est classé parmi les vingt pays les moins avancés.

Le secteur agricole qui reste le moteur de la croissance occupe environ 90% de la population. Il est caractérisé par l'utilisation de méthodes archaïques de production. Les cultures vivrières occupent 83,5% des superficies : il s'agit des céréales (mil, sorgho, fonio, maïs, riz) et des tubercules (ignames et manioc). Elles ne couvrent pas les besoins alimentaires du pays. Les cultures de rentes sont le coton et l'arachide. Les cultures se font dans des exploitations agricoles de type familial et parcellaire de 2 à 3 hectares. Les méthodes culturales sont traditionnelles : cultures itinérantes sur brûlis, faible utilisation de la fumure minérale et organique ainsi que des semences sélectionnées. Les contraintes naturelles relèvent de l'irrégularité des pluies et des sols peu profonds et pauvres en matières organiques. L'élevage est assez important. De type extensif et transhumant, il participe pour un tiers aux recettes d'exportation. Le cheptel comprend des bovins, des caprins, des porcins, de la volaille.

Le secteur minier est faible mais prometteur ; le sol burkinabè renferme de l'or, du manganèse, du zinc, du phosphate et du cuivre. Les contraintes au développement de ce secteur sont l'enclavement du pays, l'insuffisance des structures énergétiques, le coût élevé de la production et le sous-équipement.

Durant toute la période 1986-1990 le budget de l'Etat a accusé un déficit permanent. Le déficit budgétaire global (hors dons) est d'environ 60 milliards de francs C.F.A. par an. Depuis 1990, le pays a entrepris un programme de réformes économiques avec l'appui des institutions de Bretton Woods. Ce programme a pour principaux axes : le redressement des finances publiques, la réduction du déficit du compte extérieur courant, le développement du potentiel d'exportation, l'expansion du secteur privé, le développement des ressources humaines (santé et enseignement primaire) et le renforcement du rôle économique et social de la femme.

Sur le plan politique, depuis 1960, le Burkina Faso a connu une multitude de régimes : démocratiques, autoritaires, dictatoriaux, les uns civils, les autres militaires. Une rupture est intervenue avec la Révolution de 1983 qui revendiquait une idéologie bien marquée : celle de marxisme-léninisme. La Révolution voulait faire naître un homme nouveau, d'où l'intérêt qui sera porté au secteur éducatif.

L'année 1987 marqua une nouvelle étape dans le processus révolutionnaire : la Rectification qui a voulu corriger les erreurs et les excès du régime précédent. A partir de 1990, le pays évolue vers un Etat de droit et depuis 1991 le Burkina Faso a un régime semi-présidentiel avec un parlement bicaméral : une assemblée des députés et une chambre des représentants.

Une éducation de base à double composante

L'éducation de base au Burkina Faso est représentée par deux secteurs : le formel et le non formel.

Le formel

Il comprend un enseignement pré-scolaire très embryonnaire et l'enseignement primaire. Le cycle dure six ans et il est sanctionné par le Certificat d'Études Primaires (CEP). En 1982 le taux de scolarisation était de 15,72 %. En 1992 près de 70% des enfants d'âge scolarisable restaient en dehors du système. On note une importante disparité entre les sexes (les filles forment environ le tiers des effectifs) et entre les zones urbaines et rurales : Ouagadougou, la capitale, a un taux de scolarisation de 82%, tandis que la province la moins scolarisée a un taux de 10 %. Les écoles sont mal réparties sur l'ensemble du pays. Les élèves doivent parcourir en moyenne 5,8 km pour se rendre à l'école. Ce trajet atteint 17 km dans certaines provinces.

L'enseignement primaire est également caractérisé par une faible efficacité interne. Sur 1.000 élèves entrant au CPI, 383 arrivent au CM2, dont 205 sans redoublement, 38 après deux redoublements. En 1992-1993 le taux de redoublement variait de 12,13% au CPI à 46,13% au CM2 ; celui des abandons était de 1,09% pour les CP et de 26,73% au CE2. Le taux de réussite au CEP est inférieur à 50 %. L'épreuve est utilisée à diverses fins : elle sanctionne un niveau de compétences acquises et sert de concours d'admission pour le secondaire (11% des admis en 1991).

L'enseignement primaire a connu de nombreuses innovations et réformes qui ont paradoxalement accru la résistance au changement.

- En 1962 les programmes ont subi une africanisation de leurs contenus (histoire, géographie et sciences notamment).
- De 1972 à 1979 la réflexion a porté sur l'inadaptation de l'école et la nécessité d'une réforme, à partir du constat que l'école burkinabè était trop sélective, non démocratique, coûteuse, peu rentable, inadaptée, dans son contenu et ses méthodes, aux réalités nationales.
- De 1979 à 1984 il a été mise en oeuvre une réforme dans des écoles expérimentales avec trois (03) objectifs principaux :
 - la démocratisation du savoir ;
 - l'intégration d'activités productives à l'école avec un objectif à la fois pédagogique et économique ;
 - la revalorisation de la culture burkinabè, en particulier gr,ce à l'utilisation des langues nationales.

Trois (03) langues de grande communication ont été choisies : le mooré, le fulfuldé et le dioula. La résistance des intellectuels et des populations est venue essentiellement de la précipitation dans la mise en pratique de l'utilisation des langues nationales. La réforme fut interrompue en 1984 par le régime révolutionnaire qui lui reprochait son caractère réformiste. Une nouvelle option est alors prise pour l'école révolutionnaire burkinabè. L'école nouvelle devait comprendre 3 cycles : le cycle pré-scolaire, le cycle des métiers, le cycle de la recherche et de l'invention. De nouvelles disciplines devaient être introduites : l'informatique, la technologie et l'anglais. A l'intérieur de chaque cycle, le passage devait être automatique, sans examens nationaux, ni diplôme mais des attestations. Soumis à discussions, le projet de réforme fut rejeté par les structures révolutionnaires elles-mêmes, autant à cause de l'absence de diplôme que de son coût exorbitant : 78 milliards, rien que pour le cycle des métiers. Toutefois, à partir de 1984, le régime révolutionnaire a mis en oeuvre une politique volontariste pour développer l'enseignement primaire et contenir les coûts de l'éducation à un niveau raisonnable. Entrent dans ce cadre :

- la mise à contribution des parents et des collectivités pour la construction des écoles. C'est ainsi que, dans le cadre du Programme Populaire de Développement (PPD), 1.369 salles de classes ont été construites entre 1985 et 1986 ;
- l'institution d'un Service National Populaire (SERNAPO) qui a permis d'envoyer les jeunes recrues dans les classes ;

- la mise en oeuvre du Projet Education III (1986-1991) sur financement de la Banque Mondiale basé sur une meilleure utilisation des ressources disponibles, la construction des classes en matériaux locaux, la baisse des salaires des enseignants grâce à la réduction du temps de formation initiale, une politique d'élaboration et de distribution de manuels scolaires. C'est ainsi que de 1982 à 1992 le taux de scolarisation a pratiquement doublé, passant de 15,72% à 30,69%.

Sur le plan financier, au cours de la période 1986-1993, la part de l'éducation dans les dépenses courantes de l'Etat a été en moyenne de 21% contre 17% au cours de la période antérieure. Ces dépenses représentaient 3,74% du Produit Intérieur Brut (PIB), contre des moyennes de 3,69% et de 3% respectivement en Afrique et en Amérique Latine. Ces données indiquent que le Burkina Faso consacre à l'éducation une part de son budget et de ses richesses nationales comparable à celle des autres pays en développement, mais malgré ces efforts il est l'un des pays où le taux de scolarisation reste le plus faible. Le fort taux de croissance démographique annihile les efforts de l'Etat ; les coûts unitaires étant très élevés. En 1988, le coût unitaire était de 16 600 F au primaire, 135 600 F au secondaire, 769 000 F au supérieur. Au niveau du budget alloué à l'enseignement primaire 95% sont consacrés aux dépenses de personnel.

Dans le domaine de la qualité de l'enseignement, l'école burkinabè doit faire face à un certain nombre de contraintes dont :

- L'insuffisance d'enseignants qualifiés : 40% des maîtres n'ont bénéficié d'aucune formation professionnelle. L'encadrement est insuffisant ; il y a un inspecteur pour 90 maîtres et un conseiller pédagogique pour 75 maîtres. Ils sont dotés de moyens logistiques très insuffisants et sollicités pour de multiples tâches administratives et culturelles qui occupent les 2/3 de leur temps au détriment de l'encadrement pédagogique ;
- L'effectif moyen dans les classes est de 62 élèves mais certaines classes urbaines reçoivent jusqu'à 120 ou 130 élèves ;
- Les manuels sont insuffisants (70% des enfants possèdent un livre de français, 22% un livre de mathématiques) ;
- Les écoles souffrent d'un manque total de matériel didactique : cartes géographique, planches pour les sciences, supports imagés pour les leçons de langage, outillage pour les activités productives ;
- Les instructions pédagogiques préconisent des méthodes actives reliant étroitement apprentissages théoriques et pratiques, mais les conditions d'enseignement difficiles (effectifs lourds, pénurie de matériel, absence de formation des enseignants) amènent les maîtres à utiliser les méthodes traditionnelles ;
- Les conditions de santé et de nutrition des élèves sont globalement défectueuses

- L'environnement familial favorise peu les apprentissages scolaires, la plupart des parents étant analphabètes ;
- L'enseignement primaire est de fait un cycle terminal, un faible pourcentage d'enfants (11% environ) ayant la possibilité de poursuivre au niveau de l'enseignement secondaire, tandis que les autres ont peu de chances de trouver un emploi.

Le non formel

Le système d'éducation non formel comprend les structures mises en place pour l'alphabétisation des jeunes et des adultes ainsi que la vulgarisation agricole.

La formation des jeunes agriculteurs

En 1962, l'école rurale (ER) a été créée dans le but de suppléer aux difficultés financières qui rendaient illusoire l'augmentation du taux de scolarisation. Ce système devait, en trois ans, donner une instruction élémentaire, une formation civique et une pratique professionnelle aux jeunes ruraux non scolarisés. Mais très rapidement, les villageois eurent une perception négative du système. De plus, la formation donnée s'était révélée insuffisante tant sur le plan des connaissances instrumentales que sur celui de la pratique professionnelle.

En 1974, le système est redéfini. Il s'agit dorénavant de former de jeunes agriculteurs, d'où le rattachement de la Formation des Jeunes Agriculteurs (FJA) au Ministère de l'Agriculture. La FJA avait pour objectif de former à la pratique professionnelle des jeunes de 13 à 15 ans. Ceux-ci, à l'issue d'une formation de 3 ans, devaient être capables d'identifier et de mettre en valeur les ressources de leur milieu, de gérer rationnellement leur exploitation, d'être des agents de développement social, capables de dynamiser leur milieu.

La FJA bénéficia de moyens humains, techniques et financiers importants, grâce à l'Etat, la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement (BAD). Mais la FJA n'a pas non plus convaincu. Les résultats de la formation sont restés médiocres, le défi de la production ne fut pas relevé, les jeunes agriculteurs n'ont pas bénéficié d'une aide à l'installation. Le système s'est révélé plus coûteux que l'école primaire classique (65.000 F contre 17.000 F en 1988).

La désaffection des jeunes, et de leurs parents, s'est traduite par un taux de déperdition qui atteignit à peu près 1/3 des effectifs. Cela entraîna la diminution progressive du nombre de centres qui passe de 636 en 1986 à 409 en 1992. Une des raisons de cette désaffection fut la tendance à établir un parallélisme entre la FJA et le système classique, ce qui créa des frustrations chez les formés et leurs parents. Il apparaissait une dualité : école classique pour les citadins, FJA pour les ruraux, l'école classique restant la voie royale pour la promotion sociale.

En 1988, il était clair que ce système était marginalisé. Face à cette situation, il a été proposé deux solutions alternatives : intégrer la FJA au système formel (Banque Mondiale) ou professionnaliser la formation et ouvrir les centres aux adultes.

L'alphabétisation

Jusqu'en 1986, l'alphabétisation est restée le domaine des missions religieuses et des organismes non gouvernementaux. C'est en 1974 que le Ministère de l'Éducation Nationale crée l'Office National de l'Éducation Permanente et de l'Alphabétisation Fonctionnelle et Sélective (ONEPAFS). Cet Office devient en 1979 la Direction de l'Alphabétisation Fonctionnelle et Sélective (DAFS), puis en 1987, l'Institut National d'Alphabétisation (INA). L'INA avait essentiellement un rôle d'encadrement : concevoir la politique d'alphabétisation et assurer un suivi/appui. Les actions d'alphabétisation proprement dites étaient mises en oeuvre par les ONG, la FJA, les organismes régionaux de développement (ORD). Il y avait deux méthodes : la formule étalée (6 mois) et la formule intensive (48 jours).

Avec l'avènement du régime révolutionnaire, l'option est prise pour la mise en oeuvre et le déploiement d'une stratégie d'alphabétisation paysanne généralisée. C'est dans ce cadre que deux grandes opérations d'alphabétisation ont été mises en oeuvre : l'alpha commando (à cause de la rapidité de sa mise en oeuvre) qui toucha 30.000 producteurs en 1986, l'alpha bantaare (qui signifie éveil en fulfuldé) en 1988 concerna 13.000 femmes. Ces opérations ont été mises en oeuvre par le Ministère de l'Agriculture (puis de la Question paysanne) grâce à l'utilisation des structures FJA.

C'est donc dans un contexte de faible scolarisation et d'analphabétisme qu'en 1988 un ministère est créé ; celui de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse (MEBAM) avec pour objectif le développement de la scolarisation primaire et l'expansion de l'alphabétisation.

2. L'élaboration d'une politique globale d'éducation de base

Le premier souci des responsables du MEBAM fut de promouvoir une politique intégrée d'élimination de l'analphabétisme qui prenne en compte le formel et le non formel, suivant en cela les conclusions de l'UNESCO et de la conférence d'Hararé (MINEDAFS, 1982). Pour cela, il fallait d'abord approfondir le concept d'éducation de base.

Le séminaire de Koudougou : prélude à une nouvelle politique

En janvier 1989, le Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse décida d'inviter à Koudougou tous les ministères oeuvrant dans le domaine de l'éducation de base. A ce séminaire participaient les ministères chargés de l'enseignement, de l'agriculture, de l'action coopérative paysanne, de la santé et de l'action sociale, du plan, des finances, de l'information et de la culture ainsi que des organisations internationales comme l'UNESCO, l'UNICEF, la FAO avec une équipe internationale d'encadrement.

Le séminaire a fait le bilan exhaustif des actions de formation de base des autres ministères, défini le concept d'éducation de base, proposé les grandes lignes d'une politique nouvelle et esquissé un plan d'action pour la mise en oeuvre du concept.

L'éducation de base fut alors définie comme étant "un processus destiné à dispenser à tous un minimum éducatif correspondant aux besoins et aux potentialités du pays (...)". Ce processus est conçu comme le ferment d'une éducation permanente et a pour objectif de former des citoyens capables de participer de manière consciente et efficace à leur propre développement et à celui de leur communauté. Elle intéresse le formel et le non formel. Elle doit prendre en compte les valeurs traditionnelles, avoir un caractère fonctionnel, être souple, mettre en oeuvre des formules peu onéreuses, être un facteur de promotion de l'individu et de la communauté et d'ouverture vers le monde extérieur.

L'éducation de base ne peut être le seul apanage du Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse. Elle intéresse tous les ministères qui interviennent dans le monde rural. La mise en place d'une politique efficace implique donc une réelle participation de tous ces ministères.

Le comité national pour l'élaboration du plan interne d'élimination de l'analphabétisme (1990)

Conformément aux recommandations du séminaire de Koudougou, le MEBAM proposa la création d'un comité national pour l'élaboration du plan intégré d'élimination de l'analphabétisme. Sous la présidence du Ministre de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse, ce comité est constitué des représentants de la Présidence, des ministères chargés de l'agriculture et de l'élevage, de l'action coopérative paysanne, de l'enseignement supérieur et du plan. Le comité a pour objectifs:

- l'orientation générale de la lutte contre l'analphabétisme ;
- le choix des priorités, programmes et stratégies de travail ;
- l'identification des mesures administratives propres à améliorer l'organisation de la lutte contre l'analphabétisme et la coordination des activités de recherche et de planification.

Ce comité termina ses travaux en 1991, mais compte tenu des échéances électorales de l'époque, (élections présidentielles en 1991, puis législatives en 1992), les travaux du comité ne furent examinés qu'en 1993. Le comité propose une action vigoureuse de lutte contre l'analphabétisme s'appuyant aussi bien sur le formel que sur le non formel.

Sur le plan institutionnel

Le comité proposa la mise au point concrète d'un système et d'un dispositif communs pour les actions à mener, regroupant partenaires techniques, financiers et politico-administratifs. Cela, afin de conjuguer les efforts de toutes les institutions concernées pour une maîtrise correcte du processus d'alphabétisation de l'amont vers l'aval. Il importait que ces institutions aient une approche commune où les efforts des uns complèteraient ceux des autres sur la base d'une judicieuse répartition des tâches. Chaque ministère s'est vu assigner une tâche précise.

- Le Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse devait assurer la coordination de toutes les activités d'alphabétisation, la production de documents, la formation et le recyclage des formateurs, le suivi/appui et l'évaluation.
- Le Ministère des Enseignements Secondaire, Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESSRS) a eu la tutelle de la Commission Nationale de Langues Burkinabè, avec pour mission de s'occuper de la recherche fondamentale et appliquée sur les langues et la production de documents bilingues et des dictionnaires.
- Le Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage devait fournir les documents de vulgarisation agricole.
- Le Ministère de l'Eau produirait des livrets de post-alpha dans les domaines de la gestion des points d'eau et des périmètres irrigués.
- Le Ministère de l'Environnement et du Tourisme a eu la responsabilité de la production des documents de vulgarisation sur la protection de l'environnement.
- Le Ministère de la Santé s'occuperait les livrets de post-alpha relatifs à la santé, à l'assainissement du milieu et à la planification familiale, etc.
- Le Ministère de l'Information et de la Culture s'est vu assigné les tâches de sensibilisation, d'information et de mobilisation autour de la lutte contre l'analphabétisme.

Chacun de ces ministères devant intervenir dans les activités de post-alphabétisation par les causeries et l'animation.

Le rapport d'interaction entre le formel et le non formel

Il a été recommandé de promouvoir un rapport d'interaction entre le formel et le non formel, de telle sorte qu'à un moment donné les deux sous-systèmes se retrouvent dans un cadre commun de réutilisation des acquis de la scolarisation et de l'alphabétisation des adultes ; que les élèves soient initiés à la transcription des langues nationales et les adultes à l'apprentissage du français fondamental. Ce rapport devait se trouver dans la politique linguistique.

Des cellules de langues devaient être créées dans chaque ministère afin de répondre aux lettres des néo-alphabètes et traduire les documents de post-alphabétisation utiles pour ces derniers. Il a été proposé également de promouvoir les langues nationales par l'officialisation de trois langues nationales de grande diffusion : le mooré, le dioula et le fulfuldé.

Un diplôme d'alphabétisé devait être décerné quelle que soit la langue d'alphabétisation. Il devait traduire un niveau minimal en éducation de base.

Le développement de l'environnement lettré

Le comité a également proposé que tous les documents utiles sur les plans économique, politique, social, culturel et civique, les fiches techniques de productions végétales, animales, artisanales, de lutte anti-érosive, le code de la famille, la constitution soient traduits dans les langues d'alphabétisation. De même, les pièces d'état civil, les cartes d'identité, les actes de mariage et les livrets de famille devaient être traduits en deux langues (français-langue nationale).

Il fallait aussi organiser des concours incitatifs à la production d'ouvrages en langues nationales par les néo-alphabètes, susciter la constitution de bibliothèques villageoises, lancer les presses rurales. Malheureusement les travaux de ce comité n'ont pas été pris en compte.

3. L'élaboration de la politique d'alphabétisation : la création des CPAF

Compte tenu de l'urgence, le Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse ne pouvait attendre la fin des travaux du comité pour élaborer la politique d'alphabétisation. Il était urgent que cette dernière soit conçue, dans la mesure où le Ministère ne disposait ni d'infrastructures ni de cadres et que les campagnes d'alphabétisation avaient été menées par la FJA qui était logée au Ministère de l'Action Coopérative Paysanne (MACP). De ce fait, un problème institutionnel apparût : le Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse réclama la FJA, estimant que c'était un système d'éducation de base et que c'était la structure appropriée pour l'alphabétisation, tandis que le Ministre de l'Action Coopérative Paysanne voulait la garder et en faire un point d'appui pour le système coopératif. Le gouvernement trancha en laissant la FJA au MACP. Toutefois, il fut décidé que des cadres de la FJA (une centaine) seraient envoyés au Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse.

Les opérations commando

La politique d'alphabétisation était basée sur les opérations dites commando, élaborées à partir de 1986. L'alphabétisation avait pour objectif de favoriser la promotion de la paysannerie en tant qu'outil privilégié de conscientisation et de libération. L'option

fut prise pour la mise en oeuvre et le déploiement d'une stratégie d'alphabétisation paysanne généralisée. Pour y parvenir, il était indispensable de disposer au niveau des villages et des structures d'un noyau de paysans néo-alphabètes, capables d'alphabétiser et de former les autres paysans dans le cadre d'une démocratisation des savoirs.

L'alpha-commando fut adoptée en Conseil des Ministres en décembre 1985. Les apprenants, au terme d'un cycle de 50 jours d'alphabétisation, devaient savoir lire, écrire, calculer en langues nationales et être capables d'utiliser ces acquis dans le cadre de leurs activités professionnelles (prise de notes, rédaction de comptes-rendus, de procès-verbaux, lectures ou rédaction de correspondances).

L'alphabétisation a été considérée comme massive en terme de villages touchés, elle fut cependant sélective dans la mesure où elle ne concernait que les responsables des groupements villageois féminins et masculins, les comités de défense de la révolution, les groupements de jeunes agriculteurs, etc. Il y eût 30.000 auditeurs répartis en 1.070 centres d'alphabétisation en régime internat. Dix (10) langues nationales furent choisies. Le coût de l'opération a été de 837.188.396 F CFA et fut financé par les Pays-Bas, le PNUD, la FAO, la Banque Mondiale, l'ACDI et le PAM. Au total, 13.700 paysans furent déclarés alphabétisés soit 48,06% des auditeurs évalués. La mobilisation politique fut importante avec la mise sur pied d'un Etat-major chargé de superviser l'opération aux niveaux national, régional, provincial et villageois.

L'année suivante, en 1987, la post-alpha a été adoptée pour la remise à niveau de ceux déclarés alphabétisés. Elle toucha 11.600 producteurs. La participation des femmes à l'alpha commando a été faible : 16% de l'effectif. C'est pourquoi en 1988, une campagne fut consacrée aux femmes. C'est l'opération "Bantaare" qui signifie en langue nationale fulfuldé l'ascension, la promotion à un stade supérieur. L'objectif de cette campagne était de permettre aux femmes paysannes de pouvoir lire, écrire, calculer dans leurs langues. La formation devait concerner 10.000 femmes, elles furent 13.269 réparties en 470 centres.

Outre les acquisitions relatives à la maîtrise des mécanismes de la lecture, de l'écriture et du calcul, les auditrices ont pu acquérir d'autres informations sur l'hygiène, la santé, la nutrition, la planification familiale. Parmi elles, 43% furent déclarées alphabétisées. L'opération "Bantaare" a coûté 500.769.500 F CFA financés essentiellement par les Pays-Bas, l'UNICEF, la Coopération Suisse, l'ACDI, le FAC, le PPI, la Banque Mondiale, le PAM.

Les opérations commando avaient suscité un grand enthousiasme, un élan et une confiance en l'alphabétisation au niveau des populations, mais était-il possible de continuer cette politique dans le cadre du Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse ?

L'élaboration d'une nouvelle politique d'alphabétisation

En 1989, ce fut le Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse qui prit en charge la post-alpha bantaare qui concerna 4.784 femmes pour une remise à niveau, un perfectionnement et une spécialisation. Cette action mobilisa 229.278.269 F CFA. Le Ministère de l'Action Coopérative Paysanne mit à contribution la FJA qui apporta un appui au Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse.

Cependant, le Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse (MEBAM) était conscient que ces opérations de masse devaient cesser en raison de leur coût et de l'incertitude de leurs résultats. En effet, d'une part, compte tenu de l'absence de politique de post-alphabétisation, il était difficile de maintenir les acquis de cette politique d'alphabétisation et, d'autre part, les principaux partenaires financiers de ces opérations ont souligné leurs inquiétudes devant le coût de ces campagnes. Il fallait donc repenser la politique d'alphabétisation, la rendre plus efficace et moins coûteuse, tout en prenant en compte les acquis de l'alpha commando. Il s'avérait également nécessaire de responsabiliser de plus en plus les bénéficiaires en encourageant leurs contributions.

Le problème fut discuté au 10ème séminaire de bilan et de programmation des activités d'alphabétisation (campagne 1989-1990) qui proposa la création de centres permanents d'alphabétisation et de formation (CPAF). Ces derniers sont définis comme étant des structures et des cadres de formation au développement et d'appui à l'auto-promotion par le biais de l'alphabétisation.

Ce séminaire recommanda :

- la restitution de l'alphabétisation aux masses rurales en responsabilisant les bénéficiaires par leur participation financière à l'acquisition de diverses fournitures scolaires ;
- l'acquisition des locaux et du matériel collectif devait être confiée aux collectivités et aux communautés de base ;
- la prise en charge des animateurs, des superviseurs, la logistique, la conduite générale de la lutte contre l'analphabétisme revenant à l'Etat.

L'alphabétisation au Burkina Faso fut définie comme devant être fonctionnelle et sélective : fonctionnelle parce qu'elle vise à promouvoir des savoir-faire et à permettre une meilleure participation à la vie économique, politique et sociale ; sélective parce qu'elle a pour objectif l'élimination de l'analphabétisme en sélectionnant des couches précises de la population, la priorité étant donnée aux producteurs. Trois (3) niveaux de formation furent prévus :

(i) L'alphabétisation initiale (AI) qui comporte 300 heures de cours réparties hors saison agricole en formule étalée ou intensive (48 jours). Les objectifs sont la maîtrise de la lecture courante, l'aptitude à écrire, la connaissance du mécanisme et du sens des 4 opérations, la capacité de résoudre des problèmes simples et pratiques liés à la vie de tous les jours.

(ii) La formation complémentaire de base (FCB) qui a pour objet de maintenir et de consolider l'alphabétisation initiale tout en dispensant un minimum de savoirs considérés comme indispensables pour la vie quotidienne et susceptibles d'aider les apprenants à comprendre les problèmes de leur milieu, à avoir conscience de leurs droits et devoirs, à participer au développement socio-économique de la communauté. Elle comprend cinq modules : langue nationale, santé, agriculture, élevage, environnement, histoire-géographie, civisme.

(iii) La formation technique spécifique (FTS) qui se fait à la demande des auditeurs ou des organismes qui les encadrent (ONG, projets) ; pour leur permettre d'assurer des fonctions de responsabilités au sein de la communauté ou d'utiliser, pour l'amélioration de leur productivité ou de leurs conditions de vie, une technologie dont la maîtrise leur serait inaccessible sans alphabétisation.

Les formateurs seront des paysans encadrés par les superviseurs et les directeurs provinciaux de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse. Ils sont bénévoles, mais reçoivent une prime en fin de cycle. Pour la FCB et la FTS, les encadreurs seront choisis parmi les spécialistes des secteurs partenaires. Le concept des CPAF s'opposait implicitement à celui des campagnes de masse dans la mesure où les campagnes commando se préoccupaient davantage de la conscientisation des masses en vue de leur émancipation politique, tandis que les CPAF se voulaient plus fonctionnels. C'est pourquoi, dès le début, le Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse a eu une conception large de la post-alphabétisation avec le souci de créer un environnement favorable grâce à la prise en compte des facteurs qui en conditionnent l'efficacité finale.

La mise en oeuvre des CPAF

En décembre 1990, le Conseil des Ministres approuva la nouvelle orientation de la politique d'alphabétisation et une campagne de sensibilisation fut menée pour expliquer aux populations les enjeux de la nouvelle politique. L'implantation des CPAF a imposé une démarche en trois étapes : la sensibilisation/négociation, la mise en place du CPAF et le fonctionnement du CPAF.

La sensibilisation /négociation

L'ouverture d'un centre permanent est précédée d'une étude de faisabilité et d'un diagnostic au triple plan : éducatif, économique et organisationnel.

Sur le plan éducatif, il s'agit de vérifier si le village compte ou non un noyau d'alphabétisés. Sur le plan économique, il importe de connaître s'il existe des unités économiques. Sur le plan organisationnel, il convient de repérer les coopératives éventuelles, les groupements villageois ou les associations de développement.

A la suite de ce diagnostic, une classification des villages en quatre catégories est établie :

- (i) les villages ayant un noyau d'alphabétisés et des unités économiques rentables ;
- (ii) les villages ayant un noyau d'alphabétisés mais sans unités économiques rentables ;
- (iii) les villages sans noyau d'alphabétisés mais ayant des unités économiques rentables ;
- (iv) les villages qui n'ont ni noyau d'alphabétisés, ni unités économiques rentables.

Selon les cas, la démarche de la Direction Provinciale de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse (DPEBAM) se différenciera. Dans le cas du village sans capitalisation intellectuelle ou financière, il faut commencer par la sensibilisation ; lorsqu'il y a à la fois capitalisation intellectuelle et financière, on peut passer directement à la négociation avec le village.

La négociation consiste à fixer les règles du jeu et à préciser les tâches dévolues à chacun des partenaires. L'accord est variable selon les possibilités du village et il définit les modalités d'ouverture et de fonctionnement du centre, les contributions de la collectivité, des partenaires éventuels et de l'Etat. Il peut ainsi, du simple appui technique, devenir une large prise en charge.

La mise en place du CPAF

Un centre permanent d'alphabétisation et de formation, CPAF, est un cadre de formation et d'appui à l'auto-promotion par le biais de l'alphabétisation. Il est mis en place et entretenu par la communauté. Son caractère permanent s'explique par sa disponibilité à accueillir à tout moment les activités d'alphabétisation et de formation liées au développement. Les conditions de mise en place sont :

- la disponibilité de la population à être alphabétisée ;
- l'existence d'un local ;
- la mise en place d'un comité de gestion ;
- la disponibilité du village à participer au fonctionnement du centre.

Le fonctionnement du CPAF

Le centre est ouvert au personnel des deux (2) sexes, âgés de 15 à 50 ans, les effectifs sont de 30 apprenants par centre. Suivant les exigences de la formation (AI, FCB, FTS), les CPAF utilisent des animateurs recrutés sur place ou des encadreurs spécialisés choisis parmi les spécialistes des secteurs partenaires. Les cours se déroulent sous forme de cycle d'une durée maximum de 50 à 60 jours étalés sur une période allant de novembre à mai, période de saison sèche pendant laquelle les paysans ne sont pas pris par les travaux champêtres. Au cours de chaque cycle, le centre reçoit au moins quatre visites d'un superviseur de zone (paysan) et du service décentralisé de l'Institut National d'Alphabétisation. La fin du cycle est sanctionnée par une évaluation finale.

Les ressources humaines qui contribuent au fonctionnement du centre sont : l'animateur, le superviseur, les spécialistes et techniciens (pour les formations techniques spécifiques), le personnel composant le comité de gestion et les cadres de l'alphabétisation.

Les moyens matériels et financiers nécessaires sont : le matériel collectif, les cahiers et livrets d'alphabétisation pris en charge par les apprenants, le désintéressement de l'animateur du centre (50.000 F CFA pour toute la durée de la formation).

La contribution de l'Etat et de ses partenaires (ONG, aide bilatérale ou multilatérale) varie selon les situations. Elle peut aller du simple appui technique (village de type i) à la prise en charge totale (village de type iii).

Une fois le CPAF implanté, tout le village est impliqué dans sa gestion et son fonctionnement par l'intermédiaire du comité de gestion.

L'évaluation des campagnes se fait annuellement grâce aux séminaires de bilan et de programmation qui réunissent tous les organismes, ONG, partenaires financiers de l'alphabétisation. Ces séminaires présentent le bilan de l'année, mettent en relief les succès et les difficultés rencontrées, ajustent les éléments de la programmation. Le souci de la post-alphabétisation est permanent. Dans ce cadre, l'INA a créé un journal de liaison et apporte un soutien logistique aux journaux ruraux. Il a également lancé en 1990 un concours littéraire destiné aux néo-alphabétisés, a formé des agents de l'Etat et des cadres des ministères à la transcription en langues nationales et réalisé une étude sur l'impact socio-économique de l'alphabétisation commando.

Les Pays-Bas, à travers les fonds de contrepartie, financent 23 provinces sur 30 ; la Coopération Suisse au Développement assure à l'INA l'appui institutionnel et finance directement deux provinces, l'UNICEF finance les centres féminins de Ouagadougou, le Programme Alimentaire Mondial (PAM) et le Cathwell apportent un soutien en vivres, l'OSEO, qui est une ONG suisse, soutient l'imprimerie. Quant à l'Etat, il prend en charge le personnel de l'INA et de ses démembrements.

Les résultats de la politique des CPAF

Si la politique des CPAF a généré des acquis, elle a aussi révélé des insuffisances d'où la nécessité de définir une nouvelle politique.

Les acquis

Par rapport aux objectifs visés par la politique des CPAF, il y a de nombreux acquis sur les plans quantitatif et qualitatif, mais aussi sur le plan financier.

Sur le plan financier, il y eut une réduction considérable du coût de l'alphabétisation sans que cela ne freine son développement. Ainsi, le coût de l'alphabétisme est passé de 40.000 à 8.000 Francs. Par ailleurs, la gestion fut améliorée grâce à la formation des services d'alphabétisation de masse (SAM) et des Directions Provinciales de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse aux techniques comptables.

Sur le plan quantitatif, il y eut une progression rapide de l'alphabétisation. De 1990 à 1993, le nombre de centres en AI passe de 1.858 à 3.777, les inscriptions de 47.385 à 95.588. Les centres FCB de 135 à 1.568, FTS de 490 à 560. La progression est de 80% pour le nombre de centres et de 138% pour le nombre d'auditeurs nouveaux en AI. 70% des centres appartiennent au Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse. L'offre n'arrive pas à satisfaire la demande.

Sur le plan qualitatif, il y eut une réelle promotion des langues nationales. L'alphabétisation est passée de 11 langues en 1986 à 20 langues aujourd'hui et apparaît comme étant ancrée dans les réalités sociales, grâce aux liens constamment recherchés entre les formations proposées et les fonctions remplies au sein des collectivités. Les néo-alphabétisés écrivent et lisent des discours en langues nationales, prennent des notes, utilisent leurs acquis pour la gestion des unités économiques, les comptes du petit commerce, etc.

Les insuffisances

Il existe, cependant, un certain nombre d'insuffisances parmi lesquelles six méritent d'être soulignées.

a - L'objectif de complémentarité entre les systèmes formel et non formel n'a pas été réalisé. Les travaux du comité sur le plan intégré d'élimination de l'analphabétisme n'ont pas été pris en compte. De ce fait, l'alphabétisation est restée du seul domaine du Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse. Ce qui n'était pas l'objectif de départ.

Les cellules de langues dans les ministères ne sont pas fonctionnelles. La Commission Nationale des langues burkinabè, en tant que structure de recherche, se trouve dans un état de léthargie qui se prolonge du fait du manque d'intérêt du politique pour cette structure.

b - Il y a un problème de coordination de la part de l'Institut National d'Alphabétisation dû à une insuffisance de moyens. Plus de 100 ONG, une multiplicité d'organismes, une douzaine de services publics font de l'alphabétisation. En outre, la collecte des données statistiques reste très insuffisante. Les agents sur le terrain n'accordent pas d'importance à ce problème, de sorte que les fiches envoyées par l'INA sont mal ou pas du tout remplies.

c - Il existe encore des disparités géographiques liées à la dynamique des provinces et des ONG. Certains bailleurs de fonds financent des provinces précises. Ainsi, la Coopération Suisse au Développement finance les campagnes d'alphabétisation dans les provinces du Yatenga et d'Ouhritenga.

d - L'évaluation socio-économique de l'impact de la politique des CPAF n'a pas encore été faite par manque de moyens financiers. Elle s'avère indispensable pour réajuster cette politique.

e - L'absence de financement par l'Etat : la dotation annuelle de l'alphabétisation est à peine 1% du budget total de l'Etat. De ce fait, le financement de l'alphabétisation apparaît plus lié à la générosité des bailleurs de fonds qu'à une volonté réelle de l'Etat. Le principal bailleur de fonds est le Royaume des Pays-Bas sur les fonds de contre-partie débloqués difficilement par le Ministère des Finances.

f - Compte tenu de la non implication des autres ministères, il apparaît que le niveau des alphabétiseurs paysans est insuffisant pour assurer les formations spécifiques de la FTS et de la FCB.

La nécessité d'une nouvelle politique

Il est nécessaire de définir une nouvelle politique qui prenne en compte les aspects suivants :

a - L'Institut National d'Alphabétisation ne peut plus répondre aux demandes selon les modalités jusqu'ici utilisées. Il faudra recentrer ses activités sur les tâches de conception, d'encadrement et d'évaluation, préciser les rôles de l'INA et des différents services et organismes responsables de l'alphabétisation dans le sens d'une plus grande complémentarité.

b - La post-alphabétisation n'est pas suffisamment reliée à des formations techniques permettant aux nouveaux alphabétisés de réinvestir leurs acquis dans des activités génératrices de revenus. Il est donc nécessaire d'améliorer les actions d'alphabétisation au niveau de l'organisation, des méthodes d'intervention et des contenus ; la rendre plus opérationnelle. Il faut mettre en place, avec l'ensemble des partenaires de terrain (agriculture, santé, environnement), des programmes intégrés reliant étroitement post-alpha et formation.

c - Dans le domaine de l'alphabétisation des femmes, il sera nécessaire de conduire des études permettant de déterminer en fonction des spécificités du milieu, du statut et des activités des femmes, des besoins et intérêts exprimés, le type d'action à entreprendre : modalités, rythme d'intervention, langue d'enseignement, durée et contenu des programmes, nature du personnel d'encadrement, type de suivi, mesures d'accompagnement nécessaires.

d - Il faut évaluer les différentes actions d'alphabétisation engagées jusqu'ici par le Ministère de l'Enseignement de Base et les autres organismes fournisseurs d'alphabétisation, grâce à une étude comparée des différentes approches et méthodes utilisées sur le plan de l'efficacité et de la pertinence par rapport aux besoins des différentes catégories de populations concernées et aux coûts financiers.

Depuis 1995, une nouvelle politique est mise en oeuvre : il s'agit de l'opération "Zanu", qui signifie apprentissage en dagara. Dans chaque CPAF un animateur niveau BEPC prend en charge la FCB et la FTS. L'animation doit toucher trois (3) domaines : la santé (couverture vaccinale, hygiène, protection maternelle et infantile), la vulgarisation agricole, la lutte pour l'assainissement et la protection de l'environnement. Cela doit se faire en rapport avec les techniciens des ministères concernés. Il s'agit également de renforcer le capital intellectuel du village pour accroître sa capacité d'organisation et favoriser la décentralisation et la démocratisation. Cette opération vise aussi à permettre une vaste collecte de données sur la situation des villages burkinabè et à lutter contre le chômage des jeunes en encourageant et en facilitant leur retour et leur insertion dans les villages. Pour le moment, 1 000 jeunes ont été recrutés.

En conclusion, la politique d'alphabétisation a été essentiellement l'oeuvre du Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse et de ses partenaires financiers. Elle s'est heurtée à l'indifférence de la classe intellectuelle et politique. L'alphabétisation est apparue comme le parent pauvre du système éducatif, un système mis en place pour les populations rurales. Les succès s'expliquent par la détermination des agents du MEBAM et l'engouement des populations. Ils auraient été plus importants si un réel appui politique lui avait été donné, comme ce fut le cas sous les régimes révolutionnaires.

4 . L'élargissement de l'accès à l'éducation de base, les écoles satellites (ES) et les Centres d' Education de Base Non Formelle (CEBNF)

L'élaboration de la politique et la Conférence de Jomtien (1990)

Depuis le séminaire de Koudougou (1989), le MEBAM cherchait à faire de l'éducation de base pour tous une réalité universelle et non plus seulement un droit universellement reconnu. Il s'agissait :

- de satisfaire les besoins des populations en éducation de base par l'élargissement des choix éducatifs ;
- de rapprocher l'école des populations ;
- d'impliquer davantage les communautés à la vie de l'école ;
- de favoriser à terme l'avènement d'un système éducatif efficient et financièrement supportable pour l'Etat, les collectivités et les familles.

Le MEBAM avait pour objectif de réaliser une réelle et profonde réforme du système éducatif, mais compte tenu des échecs des réformes précédentes, il fallait procéder par approches successives.

Dans un premier temps, le MEBAM devait élaborer une politique d'alphabétisation compte tenu de l'urgence. Fort de l'expérience des différentes stratégies de mises en oeuvre des réformes précédentes, les responsables du MEBAM ont reconnu qu'il serait difficile d'obtenir un consensus national autour d'une réforme radicale. Le postulat de base était l'insatisfaction croissante des populations de l'école et la nécessité qu'elle soit plus performante et mieux adaptée aux besoins des enfants et de la société. En outre, les réformes précédentes constituaient un capital, d'où deux idées-forces surgissaient : la liaison de l'école au milieu et la production à l'école.

Les études

Ces études ont été conduites par des consultants nationaux et internationaux, séparément ou en équipes, et validées par des séminaires nationaux.

L'évaluation des programmes de l'enseignement de base (1989)

Cette évaluation a fait apparaître que les programmes étaient lourds, éclatés en de multiples disciplines cloisonnées, focalisées sur l'acquisition de connaissances théoriques, sans liens avec de possibles applications dans le milieu ou la vie quotidienne de l'enfant. Ainsi, ces savoirs étaient très rapidement perdus, faute d'ancrage dans la réalité. Ils étaient déconnectés des savoirs ultérieurement acquis dans la famille et le milieu, mémorisés et non véritablement intégrés.

Les études sur la qualité de l'enseignement (1991)

L'opinion publique et les responsables du MEBAM déploraient une baisse de la qualité de l'enseignement, sans pouvoir faire un diagnostic précis de ce mal, ni pouvoir de ce fait mettre en place les solutions adéquates.

L'étude menée par la Direction des études et de la planification du MEBAM, avec la collaboration de l'Institut de Recherches en Économie de l'Éducation de Dijon (IREDU) a cherché à faire le lien entre les conditions concrètes de l'organisation de l'école (qualification des maîtres, effectifs, quantité et disponibilité du matériel pédagogique) et les acquisitions des élèves, afin de déterminer l'impact de ces différents facteurs sur les résultats d'enseignement. Cette étude a mis en évidence la forte influence de certains facteurs tels que la disponibilité d'une cantine scolaire, du manuel de lecture, l'alphabétisation des parents sur les acquisitions des élèves.

L'étude de l'International Development Action (IDA) a, quant à elle, fondé son estimation de la qualité de l'enseignement primaire sur l'analyse des programmes et leur mise en œuvre. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur une revue analytique des programmes sur les observations menées dans les classes, sur une exploration des représentations et attitudes des maîtres et les acquis des élèves à différents niveaux du primaire (CPI, CE1, CM2). Cette étude était intéressante dans la mesure où elle s'est focalisée sur ce qui se passe dans la classe, mettant ainsi l'accent sur les processus et non plus les seuls produits. Elle a fait ressortir les points principaux suivants :

- les programmes sont lourds et pas assez flexibles pour être adaptés aux réalités ;
- l'accent est insuffisamment mis sur le développement de la capacité de résolution des problèmes, du sens critique, du raisonnement logique ;
- les résultats en termes d'acquisitions sont médiocres.

Les élèves maîtrisent mal le français malgré l'importance du volume horaire consacré à l'enseignement de cette discipline (54% du temps scolaire). Ainsi, 25% seulement des élèves sortant du CM2 s'avèrent capables de lecture courante de textes simples, pratiquement aucun n'est capable de lecture fonctionnelle (consulter une table des matières, un dictionnaire, travailler avec un mode d'emploi). En mathématiques, la plupart des élèves n'ont acquis que l'arithmétique de base à la fin du primaire. Les mécanismes sont acquis, les règles connues mais leur application est laborieuse.

Les deux études ont permis de dresser un bilan assez complet de la situation de l'école primaire au Burkina Faso et de poser les bases des réformes à mettre en place. Cependant, elles restaient à l'intérieur du système. La question fondamentale de l'utilité sociale de l'école, notamment les attentes de la communauté et des élèves vis-à-vis de l'école, l'intégration des sortants de l'enseignement de base dans le tissu économique et social, n'était pas suffisamment abordée.

c - L'analyse sectorielle du système éducatif de base (1993)

Faite par l'UNESCO et appuyée par une équipe de cadres nationaux, l'analyse sectorielle du système éducatif de base a fait apparaître les points-clés suivants :

- la nécessité de repenser les programmes qui apparaissent trop souvent éloignés de la vie active. Certes, il ne s'agit pas d'adapter totalement l'école au milieu agricole mais de tirer des enseignements du fait que 9 enfants sur 10 abandonnent leur scolarité à un niveau ou à un autre de l'enseignement de base;
- il a été mis en évidence le fait que l'école fonctionne comme un système non intégré à l'environnement quotidien de l'enfant tant par le contenu des valeurs véhiculées que par leur mode de transmission ;
- la non maîtrise de la langue d'enseignement par les élèves est une des causes de redoublement et d'abandon. D'où la suggestion d'introduire à titre expérimental un enseignement partiellement en langues nationales ;
- enfin, il a été recommandé la prise en charge des jeunes de moins de 15 ans non scolarisés.

d - Les stratégies d'action pour la promotion de la scolarisation des filles (1993)

L'étude sur les stratégies d'action pour la promotion de la scolarisation des filles a mis en évidence les obstacles se situant au sein du système éducatif lui-même : mixité des écoles, nombre insuffisant d'enseignantes, éloignement des écoles par rapport aux habitations, l'inadaptation des emplois du temps et des programmes par rapport aux besoins des filles et de leurs familles. L'étude a débouché sur la proposition de création d'écoles satellites. Ces dernières doivent être proches des habitations pour les premières années du cycle primaire.

e - L'étude documentaire sur les expériences d'éducation non formelle au Burkina Faso et dans la sous-région (1993)

Cette étude a montré que l'échec relatif de ces expériences est lié aux réticences des gouvernements à l'égard de ce système d'éducation.

f - L'étude d'identification des besoins en éducation de base (1993)

Cette étude avait pour objectifs :

- d'évaluer la pertinence des enseignements reçus à l'école primaire par rapport aux exigences de la vie professionnelle, familiale et sociale ;
- de mettre en évidence les besoins en matière d'éducation de base ressentis par ces jeunes ;
- d'avoir une meilleure connaissance de la demande des populations en matière d'éducation de base ;

- de prendre en compte les besoins exprimés par les intéressés et de dresser un référentiel de savoirs, de savoir-faire et d'attitudes qu'un enseignement devrait transmettre à l'enfant.

L'étude a concerné quatre (4) provinces du Burkina Faso. Il y avait quatre (4) catégories d'interlocuteurs :

- des jeunes garçons et filles âgés de 18 à 25 ans ayant achevé leur cycle d'études primaires et n'ayant pas poursuivi au-delà ;
- des parents d'élèves ;
- des employeurs et des encadreurs ;
- des leaders d'opinion et des personnalités locales (hommes et femmes identifiés parmi les principaux agents de la vie économique, sociale ou culturelle de la région).

L'étude a montré que si les sortants du primaire savent lire, écrire et compter, ils ne savent pas utiliser ces savoirs en situation de travail ; ils ne sont pas à l'aise dans un métier manuel. Révoltés, sans perspectives d'emploi salarié, ils sont perçus -et se perçoivent eux-mêmes- comme des jeunes en situation d'échec. Cependant, l'école apparaît comme un passage obligé, une valeur en soi. La demande vis-à-vis de l'école devient une demande de savoirs et de savoir-faire précis directement exploitables par l'enfant dans son milieu. Il a donc été recommandé d'améliorer la cohérence et la pertinence des programmes, d'alléger les contenus et les recentrer sur les apprentissages essentiels. Ainsi, ces conclusions ont servi de base référentielle pour la confection de nouveaux programmes. Les besoins éducatifs ont été organisés en savoirs cognitifs de base, savoirs pratiques de base et savoir-être de base.

Le choix des options

Les différentes études menées ont fait ressortir un certain nombre de points fondamentaux :

- a - l'accès insuffisant à l'éducation de base lié au fait que près de 70% des enfants burkinabè n'étaient pas scolarisés en 1993 ;
- b - la discrimination à l'égard des filles ;
- c - la médiocrité de l'enseignement dispensé ;
- d - la faible pertinence du système.

- qu'il était nécessaire d'opérer des changements dans les modalités de financement, d'organisation et de fonctionnement du système éducatif, faute de quoi, on assisterait à une détérioration rapide de la situation ;
- que le préalable indispensable à toute véritable expansion de la scolarisation primaire était l'amélioration de la qualité de l'enseignement. La nécessité de scolariser plus ne pouvait faire oublier l'inadéquation du système actuel, l'insatisfaction croissante des populations et des jeunes, leurs difficultés d'insertion dans la société. Une mauvaise école, sans espoir de formation ou de rentabilisation des acquis, pouvait être déstabilisatrice ;
- qu'une réelle expansion de l'école ne pouvait être possible sans une adhésion et une participation accrue des populations. Le seul espoir d'une véritable expansion résidait dans une prise en charge financière, matérielle, psychologique accrue de l'école par les populations.

Face à cette situation, trois (3) options ont été identifiées :

- (i) l'amélioration de la qualité et de la pertinence de l'enseignement de base ;
- (ii) l'accroissement de l'accès des filles à l'école ;
- (iii) la prise en charge des jeunes de moins de quinze ans non scolarisés. La décision fut prise de proposer deux types de structures :
 - les écoles satellites pour rapprocher l'école des communautés et favoriser l'accès des filles à l'école ;
 - les centres d'éducation de base non formelle (CEBNF) pour les jeunes non scolarisés ou déscolarisés de 9 à 15 ans.

Dès 1992, l'UNICEF devint le principal partenaire technique et financier du Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse.

Le processus de mise en oeuvre

Une fois ces options définies, des voyages d'études ont été organisés, et des séminaires de réflexions ont eu lieu régulièrement afin de mieux préciser les options.

Les voyages d'études

Ils avaient pour objectifs de capitaliser l'information sur les stratégies novatrices d'éducation pour tous. Ils se déroulèrent entre décembre 1993 et juin 1994. Les pays visités furent : le Bangladesh pour l'expérience du BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee), le Pakistan, le Sénégal (Tostan), le Zimbabwe, le Mali (écoles

de villages). Les équipes constituées comprenaient un responsable de l'UNICEF, de l'UNESCO et deux agents du MEBAM : un de l'administration centrale et un agent de terrain.

Les séminaires et ateliers de concertation

a - La réunion interne d'experts sur l'éducation de base au Burkina Faso en janvier 1994

Convoquée par l'UNICEF, cette réunion avait pour objectifs de :

- clarifier les demandes en éducation de base, d'en préciser l'importance et la nature ;
- confronter l'existant aux demandes exprimées sur le terrain ;
- opérationnaliser le concept d'éducation de base en proposant des mesures et, dans ce cadre, accorder une attention spéciale aux filles.

A partir du constat que les besoins éducatifs pour tous ne pouvaient être couverts de façon appropriée grâce aux seules approches traditionnelles formelles, il est apparu nécessaire de diversifier les modèles et services éducatifs pour répondre aux besoins des enfants non scolarisés ou ayant abandonné prématurément l'école.

Les caractéristiques essentielles du modèle pédagogique du non formel ont été définies de la manière suivante :

- des contenus flexibles en rapport avec l'âge, l'identité et les préoccupations de l'apprenant ;
- un continuum entre le lieu de l'apprentissage et celui de son application ;
- la reconnaissance et l'intégration de la culture des apprenants au curriculum et au vécu d'apprentissage ;
- la participation de la communauté au processus éducatif.

En ce qui concerne les écoles satellites, quoi qu'elles fassent partie du système formel, elles sont appelées à être novatrices afin d'introduire les transformations dont l'école primaire traditionnelle a besoin de façon urgente.

Quant au rôle et à la place des langues nationales, se fondant sur les objectifs des Écoles Satellites et des Centres d'Éducation de Base Non Formelle visant l'intégration au milieu, l'amélioration de la qualité de la vie et l'acquisition de compétences nécessaires à la vie courante, la réunion a estimé que, face à de tels objectifs, la langue maternelle s'avère incontournable. Conscients néanmoins que cette question relève de la décision politique, les participants ont recommandé que le bilan soit fait sur les aspects

idéologiques, pédagogiques, sociaux et politiques de la question, afin d'instruire la décision, cette importante question devant être inscrite à l'ordre du jour des Etats Généraux de l'Education (EGE) en préparation.

En ce qui concerne l'évaluation, l'exigence de qualité requiert la mise en place d'un système prenant en compte l'acquisition scolaire, l'accès et l'égalité, l'alphabétisation dans le sens de la maîtrise orale, écrite et fonctionnelle de la langue, les compétences de la vie courante, correspondant aux savoir-faire cognitifs de base, aux savoir-être de base et aux savoir-faire pratiques de base. Il a été proposé d'implanter l'ES à la demande des communautés ou dans les localités où est constatée une insuffisance en matière de scolarisation primaire, notamment des filles. Le contenu des programmes doit être novateur.

Quant aux CEBNF, ils visent à donner une formation pré-vocationnelle qui facilite l'apprentissage d'un métier en mettant l'accent sur les savoir-faire qui préparent à la vie. Le curriculum devra être négocié avec les élèves et les parents.

Dans le domaine de l'administration et de la gestion, les ES et CEBNF devront être gérés par les communautés. L'implication des familles et des communautés à toutes les étapes est une condition de succès. Les enseignants travailleront sous contrat à durée déterminée (deux ans renouvelables) avec la communauté qui leur donnera un salaire. Il a été recommandé d'éviter de développer "l'esprit fonctionnaire". Des textes organiques définiront le statut des Écoles Satellites et des Centres d'Éducation de Base Non Formelle, de leur personnel ainsi que les modalités de la participation communautaire. Un dossier technique simple, définissant les normes de sécurité et d'apprentissage, devra être élaboré pour faciliter la mise en place des infrastructures de ces établissements.

Enfin, la réunion a recommandé qu'une volonté politique ferme soutienne la mise en oeuvre du programme ES/CEBNF tant dans la phase pilote que dans celle de généralisation. Une judicieuse sensibilisation en direction de tous les partenaires du processus éducatif devra également être conduite.

La décision politique et le mécanisme institutionnel

Un mécanisme institutionnel a été mis en place permettant au gouvernement d'être régulièrement informé de l'état d'avancement du dossier qui a été marqué par les principales dates suivantes :

- Le 5 janvier 1994, le Conseil des Ministres donna son accord de principe pour la poursuite du projet.
- En mai 1994, une réunion de travail avec le Chef de l'Etat et le Premier Ministre a permis au Ministre de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse et à ses partenaires de présenter l'état d'avancement du projet.

- En juin 1994, au cours d'un rassemblement public, le Chef de l'Etat annonça un changement stratégique dans la conception et la création des Ecoles Satellites et Centres d'Education de Base Non Formelle. En septembre 1994, les Etats Généraux de l'Éducation entérinèrent le projet.
- En novembre 1994, suite à un arrêté du MEBAM, fut créé un comité de pilotage, auquel participèrent les principales directions techniques concernées et des représentants de l'UNICEF et de l'UNESCO. Ce comité avait pour tâches : la définition de la politique globale, la mise en place d'un plan d'ensemble des actions à entreprendre, la validation du programme d'exécution, la coordination avec les différents partenaires et la cohérence avec les autres programmes conduits par le Ministère.

L'Institut National d'Alphabétisation (INA) et l'Institut Pédagogique du Burkina (IPB) devaient se charger de l'élaboration des programmes rénovés pour les Écoles Satellites et les Centres d'Éducation de Base Non Formelle.

Les mesures d'accompagnement socio-politiques

Un plan de mobilisation sociale a été élaboré de juin 1994 à novembre 1994, suivi par une campagne d'information multimédia. Les inspecteurs de l'enseignement primaire, les ONG intervenant dans le domaine de l'éducation, les responsables administratifs des provinces et des départements, le personnel des communes, les députés furent informés du nouveau projet.

En septembre 1994, les Etats Généraux de l'Éducation donnèrent leur accord pour la mise en oeuvre, au niveau du Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse, de formules alternatives d'éducation de base.

Une étude du milieu fut entreprise en fin 1994. Il s'agissait d'une enquête participative auprès des acteurs du milieu afin de sensibiliser les communautés et les familles aux concepts et aux finalités des Écoles Satellites et des Centres d'Éducation de Base Non Formelle, ainsi qu'aux conditions et aux modalités de leur implantation et de leur gestion.

Des forums d'échanges furent organisés. Ils ont regroupé les techniciens de l'éducation, les représentants des services administratifs techniques des projets et des ONG, les associations de parents d'élèves, les responsables coutumiers, les groupes de jeunes concernés par les CEBNF.

L'étude avait pour objectifs :

- la perception du projet par les acteurs du milieu (propositions de dénomination, attentes et contributions possibles à sa mise en oeuvre) ;
- l'identification des acteurs potentiels du milieu qui pourraient être impliqués dans la mise en oeuvre (associations de parents d'élèves, structures d'organisation et auto-promotion, ONG, groupements villageois) ;

- l'identification des localités répondant aux critères d'implantation des écoles ;
- l'établissement des monographies de ces localités en mettant l'accent sur l'identification et l'analyse de la dynamique du potentiel existant dans le domaine de l'éducation ;
- l'identification à partir de la mise en évidence des acteurs du milieu et des spécificités socio-économiques et culturelles des besoins prioritaires des populations en matière d'éducation de base, leur degré de réceptivité et d'engagement devant l'innovation ;
- enfin, l'étude du milieu devait contribuer aux réajustements qui s'avèreraient nécessaires.

Les populations se sont montrées critiques envers un certain nombre de points :

- le projet gouvernemental était déjà une réalité et non un avant-projet. Dans ce cas, il sera exécuté sans qu'aucune évaluation conséquente des expériences antérieures n'ait été faite, notamment la FJA. Ce bilan aurait pu permettre d'éviter la répétition des erreurs. Cette critique n'était pas fondée : l'évaluation des expériences antérieures avait été faite (étude documentaire sur les expériences d'éducation non formelle au Burkina Faso et dans la sous-région, 1993) ;
- les ES et les CEBNF seraient la reproduction d'un modèle importé qui ne s'adapterait pas obligatoirement aux réalités du pays ;
- l'introduction des langues nationales à l'école sans qu'aucune politique linguistique ne soit au préalable définie (c'est pourquoi il a même été suggéré qu'une loi définisse clairement cette politique linguistique).

De même, si les ES doivent renforcer le système formel existant, des dispositions devraient être prises pour étendre à tous, sans exception, l'enseignement des langues nationales. Dans le cas contraire, l'école satellite apparaîtrait comme une autre école, celle des pauvres ;

Quant à la participation attendue des populations pour la prise en charge du salaire des enseignants, elle est apparue illusoire à cause :

- de la prédominance de la mentalité d'assisté liée à l'attente de la gratuité de l'enseignement et de la formation considérée comme un devoir de l'Etat ;
- du pouvoir d'achat limité et de la priorité des dépenses en milieu rural. Il est apparu que les charges récurrentes pour la scolarisation des enfants (fournitures scolaires) constituent un fardeau pour les populations rurales. De plus, les populations ayant des possibilités d'épargne accordent une priorité aux dépenses de production (achat d'intrants vétérinaires), aux obligations sociales (funérailles, mariage) au détriment de l'éducation. Ainsi, les communautés ont recommandé que l'Etat intervienne dans le domaine des salaires.

En ce qui concerne le critère géographique d'implantation des écoles (distance de 3 km), le consensus des acteurs du milieu s'est fait sur la nécessité d'implanter l'école satellite là où la scolarisation posait problème.

Quant à la composante CEBNF, en dehors de l'inquiétude de voir réapparaître les CFJA bis, elle a été accueillie très favorablement par les acteurs du milieu en raison des possibilités d'apprentissage. Toutefois, il apparaît que les métiers demandés sont non agricoles (maçonnerie, menuiserie, mécanique, électronique, centre ménager), ce qui éloignait du projet initial. De plus, l'accent a été mis sur le fait que les apprenants restent des jeunes fortement dépendants du système familial et non capables de s'auto-déterminer dans le monde de la production. Cet élément est très important car l'échec de la FJA s'explique en grande partie par ce facteur.

Pour les populations, les Centres d'Éducation de Base Non Formelle devaient devenir de véritables centres d'apprentissage devant permettre d'aboutir à une activité rémunératrice.

L'atelier de validation du document du Projet

A partir de l'étude du milieu, il fallait réactualiser le document du projet. L'atelier se déroula en mai 1995 en présence des partenaires de l'éducation (UNESCO, UNICEF, Pays-Bas, ONG nationales et internationales).

a - Les principes de base du projet

Le Projet écoles satellites et centres d'éducation de base non formelle se présente comme un projet novateur qui s'inspire des expériences similaires tentées dans d'autres pays (Bangladesh, Zimbabwe, Guinée). Ses principes sont la participation communautaire et la valorisation des ressources disponibles du milieu et le partenariat.

- La Participation communautaire et la valorisation des ressources disponibles du milieu.

L'implication des familles et des communautés à toutes les étapes de l'administration et de la gestion des écoles apparaît comme une condition de succès. La participation sera sollicitée à tous les niveaux du processus, depuis la mise en place des infrastructures jusqu'au suivi-évaluation, en passant par la gestion quotidienne de la vie éducative et l'exécution de certains programmes de formation.

- Le Partenariat

La participation des ONG est requise et se fera grâce à un mécanisme fonctionnel de partenariats multi-sectoriel ; apprenants, familles, communautés de base, ONG, Etat.

b - Les objectifs et résultats attendus sont :

- l'accroissement des capacités d'accueil de l'enseignement primaire ;
- l'augmentation du taux de scolarisation au primaire de 33 à 46% en l'an 2000 ;
- l'augmentation du taux d'alphabétisation en l'an 2000 ;
- la réduction de 2/3 de l'écart entre les taux de scolarisation des garçons et des filles ;
- la réduction des disparités régionales ;
- l'amélioration de la qualité de l'enseignement ;

c - Les objectifs spécifiques des Écoles Satellites sont :

- l'accroissement de l'accès à l'école primaire ;
- la réduction de la disparité garçons-filles ;
- la réduction des distances entre écoles et habitation ;
- l'amélioration de la qualité de l'enseignement et la rénovation des programmes ;
- l'amélioration du rendement scolaire. Il s'agira d'obtenir un taux de promotion de 95% pour chaque niveau de l'école satellite.

Les Ecoles Satellites font partie intégrante du système d'école primaire. C'est pourquoi elles sont appelées satellites. C'est le premier maillon du système dans les villages où il n'existe pas encore d'école primaire. Elles correspondent aux premières années du primaire (CPI, CEI, CM2). Elles sont prévues pour accueillir des enfants de 7 à 9 ans à raison de 40 environ par classe. Le recrutement doit être égalitaire : 20 filles et 20 garçons.

L'école satellite peut évoluer vers une normalisation éventuelle par la construction des trois classes restantes ou appliquer le système multigrade : un maître pour deux promotions.

d - Les Centres d'Éducation de Base Non Formelle ont pour objectifs :

- d'accroître le taux d'alphabétisation ;
- d'acquérir un niveau de pré-qualification ;
- d'offrir des opportunités d'accès au système formel ;
- de diminuer l'exode rural grâce à une revalorisation du travail rural et aux possibilités nouvelles de rentabilisation des activités productives (exploitation de micro-projets) ;
- d'obtenir un changement de mentalités favorable à l'adoption d'attitudes nouvelles quant à l'hygiène domestique, la santé, l'économie familiale, l'environnement, les droits de l'enfant et de l'homme, la démocratie.

Les centres d'éducation de base non formelle sont chargés de recueillir les jeunes non scolarisés ou déscolarisés âgés de 9 à 15 ans à raison de 30 personnes par promotion. La durée du cycle est de 4 ans. Les programmes de formation qui y sont dispensés comportent deux volets : une formation théorique et une formation pré-professionnelle.

La formation sera dispensée en langues nationales mais le français y sera également enseigné pour donner aux apprenants l'acquisition d'un niveau de connaissances suffisant pour une intégration éventuelle au système formel. Les animateurs des Centres d'Éducation de Base Non Formelle seront recrutés au niveau local dans les mêmes conditions que les écoles satellites. Le projet est prévu pour durer 5 ans. Le coût est de 9 milliards et demi pour toucher à terme 80.000 enfants.

Au niveau de la stratégie de mise en oeuvre six composantes ont été proposées :

- sensibilisation et mobilisation sociale ;
- infrastructures et équipements ;
- élaboration des curricula et formation des maîtres ;
- recherche-action ;
- administration du projet ;
- suivi et évaluation.

Les stratégies de mise en oeuvre

Elles concernent six principaux points.

a - la sensibilisation et la mobilisation sociale

Elles ont été permanentes depuis juin 1994. Elles ont touché les notables, enseignants, ONG, artistes, groupements villageois, autorités coutumières, religieuses et administratives.

b - infrastructures et équipements.

L'utilisation des matériaux locaux (agréats, briques en terre, eau) et de la main d'oeuvre qualifiée a été privilégiée dans les provinces, ainsi que la participation de la participation des populations : Un dossier architectural a été fourni avec les "équipements types" (classes, latrines, espace polyvalent, magasin). Il a été décidé du minimum d'équipement pédagogique (compendium, kit-outillage, agro-foresterie).

c - élaboration des curricula et formation des maîtres

Dans les programmes l'accent devait être mis sur l'hygiène, la nutrition, le genre, les droits de l'homme, l'éducation en matière de population, l'environnement. Un arrêté du MEBAM a mis en place un comité de révision des programmes et un comité chargé du bilinguisme de transfert. Quant à la formation des enseignants elle fut mise en oeuvre de juillet à septembre 1995.

d - Le choix des sites et les critères de sélection

Un certain nombre de critères ont été définis pour le choix des sites ; ainsi :

- compte tenu des problèmes de langue, les Écoles Satellites et les Centres d'Éducation de Base Non Formelle devraient être créés dans des milieux homogènes sur le plan linguistique ;
- le faible taux de scolarisation, particulièrement celui des filles ;
- la présence d'ONG œuvrant dans le domaine de l'éducation ou susceptibles d'apporter un appui ;
- l'état de description scientifique satisfaisant de la langue du milieu ;
- l'existence d'une école primaire et d'un centre permanent d'alphabétisation et de formation dans les environs afin de faciliter les passerelles et la collaboration entre les activités.

Sur 14 provinces, 10 ont été retenues du fait qu'elles répondaient mieux aux critères géographiques, économiques et socio-culturels et qu'elles avaient réagi positivement au projet.

e - Le recrutement et le salaire des enseignants

Compte tenu de l'étude du milieu il a été décidé que les salaires des enseignants seraient pris en charge par l'Etat ou les ONG à raison de 35.000 F CFA pour les maîtres des ES et de 30.000 F CFA pour les animateurs des CEBNF.

f - La rentrée scolaire 1995

La mise en œuvre du projet étant prévue pour octobre 1995, les actions suivantes ont été programmées et réalisées entre juin et novembre 1995 :

- le choix des centres ;
- le recrutement et la formation des maîtres (58) ;
- l'élaboration et la validation des programmes d'enseignement et d'apprentissage ;
- la construction des écoles satellites et des centres d'éducation de base non formelle par les communautés (58) ;
- le lancement dans une province (celle du Sanguié en novembre 1995) en raison de la forte mobilisation des populations autour du projet.

Les problèmes et obstacles surmontés

La mise en place des ES et des CEBNF s'est heurtée à plusieurs obstacles notamment :

a - La résistance au changement des populations et des enseignants

Cette résistance est liée aux nombreuses réformes et innovations déjà mises en oeuvre. Cet obstacle a pu être surmonté grâce aux campagnes de sensibilisation qui ont duré plus d'une année. De plus, la demande en matière d'éducation avait évolué : les populations réclament aujourd'hui des savoirs et des savoir-faire précis et directement exploitables dans le milieu.

b - Le problème fondamental du statut contractuel des enseignants et des animateurs

Il était prévu que les populations prendraient en charge les enseignants, cela ne s'est pas avéré possible. Les salaires actuels sont en dysfonctionnement évident avec l'importance stratégique du projet. Ils posent à terme le problème de deux catégories d'enseignants dans un même ministère, ce qui entraînera forcément des revendications syndicales, susceptibles de nuire au système.

c - Le budget estimé à 9 milliards de francs a nécessité des ressources additionnelles alors que le projet devait être peu coûteux.

d - Sur le plan pédagogique, la difficulté a consisté à mettre dans un même programme (les centres d'éducation de base non formelle) des non-scolarisés et des déscolarisés ainsi que des individus d'âges disparates (9-15 ans).

Les facteurs de réussite de la mise en oeuvre

Un certain nombre de facteurs ont favorisé la mise en place du projet ; il s'agit principalement :

- de la volonté gouvernementale et de l'implication personnelle du Chef de l'Etat qui, dès l'élaboration du projet, a suivi toutes les étapes, de la conception à la mise en oeuvre et a annoncé officiellement, au cours d'un grand meeting, la nouvelle politique éducative. De même, le Chef de l'Etat tenait des réunions de travail avec le Ministre de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation de Masse, les techniciens et les bailleurs de fonds ;
- de l'implication de l'UNICEF dès la conception du projet. Ce bailleur a financé les études, les séminaires, les voyages d'études, et chercher le soutien d'autres partenaires : la coopération canadienne, le plan de parrainage international et la coopération hollandaise. C'est également l'UNICEF qui a financé la campagne de sensibilisation et d'information ;

- La mobilisation sociale a été permanente tant au niveau des Centres Permanents d'Alphabétisation et de Formation que des Ecoles Satellites et Centres d'Education de Base Non Formelle et l'approche participative a permis de clarifier les enjeux et d'obtenir l'engagement des populations.
- L'expérience du Burkina Faso démontre à travers la mise en oeuvre des CPAF/ES et CEBNF qu'une forte volonté politique, une direction résolue, la détermination sont des facteurs de réussite. Ainsi, les Centres Permanents d'Alphabétisation et de Formation marquent le pas aujourd'hui à cause du désintérêt du politique et de nombreux bailleurs de fonds pour l'alphabétisation. A cela, il faut ajouter la nécessité d'un suivi et d'une bonne évaluation afin de permettre les réajustements indispensables.

Conclusion générale

Dans tout processus de développement, les êtres humains constituent un capital important du fait des idées, talents, capacités et visions qu'ils portent. La valorisation d'un tel capital est facteur déterminant d'une production efficace dans tous les domaines d'activités. L'éducation demeure donc une condition nécessaire à un développement individuel et collectif durable. D'une part, elle permet l'épanouissement personnel, l'acquisition de savoir-faire professionnel, l'insertion sociale, la formation d'une conscience nationale et l'ouverture sur le monde. D'autre part, le développement économique et social est d'autant plus accéléré qu'il y a une bonne adéquation du système éducatif aux activités productives et sociales.

Quelles que soient les conditions socio-économiques et les orientations politiques des régimes qui se sont succédés dans les pays africains, les réformes initiées depuis les indépendances recèlent toutes la même ambition, celle d'en finir avec des systèmes éducatifs inadaptés et d'insérer résolument l'éducation dans le processus de développement. Cependant, le fossé qui sépare le discours politique sur la nécessité de réformer les systèmes éducatifs des réalisations concrètes sur le terrain ne cesse de se creuser. Malgré les efforts observés ces dernières années, compte tenu du taux actuel de croissance de la population, il serait difficile que le cycle de l'analphabétisme puisse être rompu, dans la mesure où la majorité des enfants non-scolarisés ira grossir le nombre des analphabètes adultes.

De plus, les critiques de l'éducation à partir de la relation formation-emploi renvoient à un problème plus global, celui du modèle de développement. Le système mondial est fondé sur le libéralisme et la maximisation des profits du capital. Les analyses macro économiques suggèrent que ce système est très sélectif et largement marginalisant pour les pays d'Afrique. Or le système éducatif, dans sa nomenclature actuelle, est conçu en fonction de ce modèle. De ce fait, quand bien même le système aurait une efficacité interne proche de 100%, son efficacité externe serait à l'opposé en terme de déracinement et de chômage des diplômés. D'où la nécessité de réfléchir à des alternatives qui garantissent l'efficacité externe à travers l'utilisation fonctionnelle des connaissances et savoirs acquis.

Au demeurant, les ressources dont disposent les pays africains ne permettent pas d'envisager une expansion quantitative du système d'éducation formelle, qui permettrait une scolarisation pour tous dans la première décennie du 21^e siècle grâce uniquement (ou principalement) à l'éducation formelle. Le rapport 1994 de la Banque Mondiale est une avancée significative en ce sens que, pour la première fois, un document officiel de la Banque reconnaît la nécessaire complémentarité de l'éducation formelle et non formelle. De même, le système des Nations Unies à travers son *Initiative Spéciale pour l'Afrique*⁸ recommande une combinaison des stratégies de l'éducation

⁸ L'Initiative Spéciale pour l'Afrique du système des Nations Unies a été officiellement lancée par le Secrétaire général le Vendredi 15 mars 1996. Voir page 23, paragraphe 110 (version anglaise), pour plus d'informations sur la reconnaissance d'une combinaison d'approche de l'éducation formelle et non formelle.

formelle et non formelle qui prennent en compte non seulement la qualité et la pertinence de la formation dispensée, mais aussi l'égalité d'accès à cette formation.

Dans l'analyse des dysfonctionnements en termes d'accès, de qualité et de contenu de la formation dispensée par le non formel, il ressort qu'au niveau des décideurs, l'expertise pour d'une part concevoir des programmes novateurs en complémentarité avec les activités du formel, et d'autre part orienter et canaliser les efforts existants (en particulier ceux des ONG), bien que disponible, reste limitée dans les pays pris individuellement. Il en découle la nécessité d'agir dans un cadre de concertation et de coopération régionales pour trouver des solutions aux multiples préoccupations liées à l'éducation dans les pays africains.

Bibliographie

Badini Amade (1993), Étude documentaire sur les expériences d'éducation non formelle au Burkina Faso et dans la sous-région, UNICEF.

Banque Mondiale (1991), *Étude sectorielle sur la qualité de l'enseignement primaire*, volume III : *Essai expérimental d'évaluation diagnostique*, septembre.

Banque Mondiale (1995), *The East Asian miracle : economic growth and public policy*, Published for The World Bank by Oxford University Press.

Banque Mondiale (1988), *Education in Sub-saharan Africa : policies for adjustment revitalization and expansion*, Washington DC.

Barro, R. J. (1991), "Economic growth in a cross section of countries", *Quarterly Journal of Economics* 106(2), 407-444.

Beudelot, C. & Estabelet, R. (1971), *L'école capitaliste en France*, Paris, Maspero.

Becker, G. (1964). *Human capital*, New York, Columbia University Press.

Benhabib J and Spiegel M. (1994), "The role of human capital in economic development: Evidence from aggregate cross-country data", *Journal of Monetary Economics* 34 (2), 143-174.

Bils M, Klenow P J. (1998), "Does schooling cause growth or the other way around?" *NBER Working Paper Series*, No. 6393.

Bourdieu, P. & Passeron, J. (1970), *La reproduction. éléments du système d'enseignement*, Paris, Editions de Minuit.

Bowles, S. & Gintis, H. (1976), *Schooling in capitalist america*, New York, Basic Books.

Burkina Faso/Banque Mondiale (1993), Une évaluation de la qualité de l'enseignement primaire.

Burkina Faso, MEBAM (1989), Rapport final du Séminaire d'évaluation de l'éducation de base, Koudougou, janvier.

Burkina Faso, MEBAM, Comité national pour la mise en oeuvre du plan intégré d'élimination de l'analphabétisme (1992), Stratégies intégrées pour l'élimination de l'analphabétisme, Ouagadougou, avril.

Burkina Faso, MEBAM (1993), Étude d'identification des besoins en éducation de base, Claude Jessua, Rapport de mission.

Burkina Faso, MEBAM (1994), Étude du milieu en vue de la mise en oeuvre du projet de création des écoles satellites et des centres d'éducation de base non formelle, Ouagadougou, novembre.

Burkina Faso, MEBAM (1995), Document du projet écoles satellites et centres d'éducation de base non formelle, avril.

Burkina Faso, Premier Ministère (1994), Actes des états généraux de l'éducation, Ouagadougou, 5-10 septembre.

Burkina Faso, Ministère de l'agriculture et de l'élevage, Secrétariat d'État à l'organisation du monde rural, projet éducation III (1992), Le système de formation des jeunes agriculteurs, point sur la situation actuelle, propositions pour une redynamisation, Claude Jessua, rapport de mission, février.

Carnoy, M. et al. (1983), "L'économie politique du financement de l'éducation dans les pays en développement", in *Le financement du développement éducationnel. Compte-rendu du séminaire international tenu au Mont Sainte-Marie (Canada), 19-21 mai 1992*, Ottawa, CRDI.

Denison, E. F. (1962), *The Sources of economic growth in the United States and the alternatives before us*. New York, Committee for Economic Development.

Dewey, J. (1966), *Democracy and education*, Free Press/Collier Macmillan, New York.

Dye, T. R. (1984), *Understanding public policies* (Fifth Edition), Prentice Hall.

Harbison, F.H & Myers C.A (1964), *Education, Manpower and economic growth ; strategies of human resource development*, McGraw Hill, New York.

Illich, I (1971), *Deschooling society*, Calder and Boyars, London.

Layard, R. & Pscharopoulos (197), "The Screening Hypothesis and the Returns to Education", *Journal of Political Economy* 82, pp.985-998.

Levine R and Renelt R. (1992), "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions", *American Economic Review*, 82 (4), 942-963.

Litt, J. L. (1980), *Origine sociale et scolarité*, Louvain-La-Neuve, Institut des Sciences Politiques de l'Université Catholique de Louvain.

Porter R.W. (1995), *Knowledge utilisation and the process of policy formulation :Toward a Framework for Africa*, The SARA Project, Washington DC.

Pritchett.L. (1996), "Were has all the education gone ?", World Bank.

Pscharopoulos G. (1994), "Returns to Investment in Education : A Global Update", *World Development* 22, pp 1325-1343.

Sacerdoti. E, Brunschwing.S &Tang.J (1998), "The impact of human capital on growth : evidence from West Arica", *IMF Workin Paper*, No/98/162.

Schultz,T.W.(1961), "Investment in human capital", *American Economic Review* vol 51, pp.1-17.

Tapsoba, S. JM. (1994), "Education de base et participation communautaire en Afrique sub-saharienne", in *Afrique et Développement*, vol.XIX. No 4, 1994, CODESRIA.

Tapsoba, S. JM. (1993), "Accountability : Decision-making, centralization, decentralization". Paper presented at the Seminar on basic education reform in Africa. February 14-19, USAID/ADB, Abidjan, Côte d'Ivoire.

Tapsoba, S. JM. (1994), "Planning education : Sub-saharan Africa", in *The International Encyclopedia of Education*, Pergamon Press, London

UNESCO/PNUD/MEBAM (1993), *Étude sectorielle sur l'enseignement de base et l'alphabétisation*, Tomes 1 et 2.

UNICEF/IIEP (1993), Jomtien, trois ans après : l'éducation pour tous dans les pays du Sahel, Rapport du Séminaire sur Les politiques de développement de l'éducation pour tous dans les pays du Sahel organisé à Ouagadougou, 06-08 avril 1993.

UNICEF (1994), Rapport de la réunion interne d'experts nationaux et internationaux sur l'éducation de base au Burkina Faso, Ouagadougou, janvier.

WCEFA (1990), *Meeting basic learning needs : a vision for the 1990s*, WCEFA, New York.

Les politiques d'éducation pour tous en Afrique

Cadre référentiel et expérience du Burkina Faso

Bien que le rôle de l'éducation en tant que facteur clef dans le processus de développement des nations ait été mis en exergue par plusieurs analyses et semble être admis de plus en plus par les décideurs, en Afrique, l'état des systèmes éducatifs demeure caractérisé par une double insuffisance : d'une part la faiblesse de la proportion des populations ayant accès à l'éducation et, d'autre part, de fortes disparités entre les régions, entre les riches et les pauvres et entre les genres. Au-delà des contraintes des budgets nationaux, les choix en matière de politiques éducatives ont joué un rôle crucial dans la situation actuelle de l'éducation dans les pays africains. En effet, les défaillances des systèmes ne sont pas sans lien avec la manière dont sont conçues et mises en oeuvre les politiques d'éducation. Aussi, les succès (ou les échecs) de ces politiques dépendent-ils du cadre théorique qui a présidé à leur élaboration et de la manière dont sont appréhendés les défis et enjeux que constitue l'éducation pour tous. Ce livre est une contribution à l'identification des facteurs de réussite d'une politique éducative dans le contexte africain. Les auteurs revisitent les différentes théories sur l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques éducatives et la relation éducation/croissance économique, mais aussi analysent trois expériences concrètes menées au Burkina Faso en matière de politiques d'élargissement de l'accès à l'éducation.

Il ressort qu'une bonne politique éducative est celle qui permet simultanément de renforcer la cohésion sociale -par la réduction du fossé entre riches et pauvres- et de poser les bases d'une croissance économique durable. Pour aboutir à un tel résultat, dans le cas des pays africains, plusieurs contraintes doivent être levées dont : l'absence de vision et d'approche holistique, l'instabilité socio-politique, l'insuffisance de moyens financiers, la faible capacité des cadres, l'absence de recherche et le manque d'informations fiables. L'analyse de l'expérience du Burkina Faso confirme le rôle de la stabilité des institutions dans la réussite des politiques éducatives et montre que, compte tenu de la faible capacité financière des pays, l'apport des bailleurs de fonds, en dépit des conditionnalités souvent douloureuses, demeure un mal nécessaire pour soutenir la mise en oeuvre des initiatives.

Sibry JM. Tapsoba est Directeur Régional du CRDI pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Ancien enseignant à l'institut des sciences de l'éducation (INSE) de l'université de Ouagadougou, il a été consultant auprès de plusieurs organisations internationales. Il est titulaire d'un Phd en sciences de l'éducation de l'université de l'État de New York à Buffalo.

Alice Tiendrebeogo, a été Ministre de l'éducation de base, puis de la promotion de la femme, du Burkina Faso. Son engagement pour l'éducation des filles a fait d'elle l'un des membres les plus actifs du Forum des femmes africaines spécialistes de l'éducation (FAWE).

Sabiou Kassoum est économiste. Il est consultant au Bureau régional du CRDI pour l'Afrique de l'ouest et du Centre, où il assume les fonctions d'assistant du Directeur Régional.



International Development
Research Centre

Centre de Recherches pour le
Développement International

Canada